

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา
ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

กิตติศักดิ์ ช้างทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**LEGAL PROBLEMS ON THE EXERCISE PRIVATE RIGHT FOR
PREVENTION, REHABILITATION AND REMEDY
OF DISASTER IN FLOOD DAMAGES CASE**

KITTISUN CHANGTONG

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law**

Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

ท่านประธาน ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
 เห็นประกาย รุ่งแจ้ง แดงใจ
 ขอบบรวง วิทยานิพนธ์ มีอย่างไร
 สรุปลงไว้ เป็นข้อข้อ แต่พอดี
 รศ.พินิจ ทิพย์มณี ที่ปรึกษา
 คอยนำพา ชี้นิ้วแนะ และแก้ไข
 ทุกปัญหา ทุกประเด็น เป็นเรื่องไป
 อุปสรรคไซ้ไร แลทุกข์เจ็ญ เป็นมลาย
 รศ.ดร.ภูมิ โชคเหมาะ กรรมการ
 ช่วยวิจารณ์ เจาะลึก หลักกฎหมาย
 คอมนอนล่อวี ซีวิลล่อวี ก็บรรยาย
 แปลความหมาย เป็นไทย ให้ชัดเจน
 รศ.ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ กรรมการ
 ร่วมวิจารณ์ วิเคราะห์ เจาะปัญหา
 ทั้งป้องกัน ฟันฟู และเยียวยา
 เรียบเรียงมา เป็นลำดับ สนับสนุนเออ
 ข้าพเจ้ากิตติสัมพันธ์ ช่างทอง นักศึกษา
 ได้นำพา คำชี้แนะ มาแก้ไข
 วิทยานิพนธ์ จนสำเร็จ เสร็จล่วงไป
 ทั้งกายใจ น้อมรำลึก พระคุณครู

กิตติสัมพันธ์ ช่างทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	16
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	16
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	16
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	17
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	17
1.7 นิยามศัพท์.....	17
2. หลักการ แนวคิด เกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยและขอบเขตของการใช้สิทธิ.....	20
2.1 อุทกภัย (Flood).....	20
2.1.1 ลักษณะและความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย	20
2.1.2 หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติ และความเสียหายกรณีอุทกภัย.....	25
2.2 อุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม (Industries and Industrial Estate).....	33
2.2.1 ความเป็นมาของอุตสาหกรรมในประเทศไทย.....	34
2.2.2 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมีวัตถุประสงค์	39
2.2.3 การจัดตั้ง เหตุผล และความจำเป็นในการตั้งนิคมอุตสาหกรรม.....	39
2.3 การใช้สิทธิและขอบเขตการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย	40
2.3.1 ความเป็นมาทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน.....	40

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.2 การใช้สิทธิและขอบเขตของการใช้สิทธิของภาคเอกชนในกรณีอุทกภัย.....	50
2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับนิรโทษกรรมตามกฎหมายลักษณะละเมิด	56
3. สิทธิของภาคเอกชนในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและ ความเสียหายกรณีอุทกภัย	58
3.1 ระบบกฎหมายไทย	58
3.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและ ความเสียหายกรณีอุทกภัย.....	59
3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจาก ภัยพิบัติกรณีอุทกภัย	78
3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหาย จากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย.....	91
3.2 ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)	100
3.2.1 ระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศไทย.....	100
3.2.2 ระบบกฎหมายจารีตประเพณีของสหรัฐอเมริกา.....	105
3.3 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)	110
3.3.1 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	110
3.3.2 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี.....	113
4. ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชน เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย	116
4.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและ ความเสียหายกรณีอุทกภัย.....	117
4.1.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและครอบคลุม	117
4.1.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน.....	122
4.1.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย	128

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร จากรัฐบาลหรือ หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง	131
4.1.5 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินของ ภาคเอกชนภายใต้พิธีการทางศุลกากร	137
4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจาก ภัยพิบัติกรณีอุทกภัย	139
4.2.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ ภัยพิบัติ	139
4.2.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย	141
4.2.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชน	144
4.2.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตเข้าและทำงาน ในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ	147
4.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหาย จากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย	148
4.3.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน	149
4.3.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ.....	160
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	169
5.1 บทสรุป.....	169
5.2 ข้อเสนอแนะ	173
บรรณานุกรม	176
ภาคผนวก	183
ประวัติผู้เขียน	198

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยและผลกระทบในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา....	3
1.2 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยประมาณการ โดยศูนย์วิจัย กสิกรไทย ณ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2554	5
1.3 ประเมินผลกระทบน้ำท่วมต่อจีดีพี ปี พ.ศ. 2554 ประมาณการโดยสำนักงาน คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)	6
1.4 แสดงอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและได้รับผลกระทบจากอุทกภัย.....	8
4.1 แสดงสรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยพิบัติ.....	132
4.2 สรุปสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศของบีโอไอ	151
4.3 มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสงค์ที่จะลงทุน เพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทย.....	155
4.4 มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีภาคเอกชนรายใหม่หรือที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจาก อุทกภัยประสงค์จะลงทุนใหม่หรือขยายการลงทุนในประเทศไทย.....	156
4.5 แสดงการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัย.....	162
4.6 แสดงความคุ้มครองแบบจำกัดความรับผิดชอบตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ	163
4.7 แสดงอัตราเบี้ยประกันภัย	164
4.8 แสดงเกณฑ์การใช้จ่ายสินไหมทดแทน	165

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 แสดงที่ตั้งของประเทศไทย ตำแหน่งร่องความกดอากาศต่ำ และทิศทางลม มรสุมที่พัดผ่านประเทศไทย.....	2
4.1 แสดงแผนภูมิการรับประกันภัยพิบัติ	161

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย
ชื่อผู้เขียน	กิตติศักดิ์ ช้างทอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปี โดยอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายให้กับภาคเอกชนเป็นมูลค่ามหาศาล ซึ่งทำการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสารจากตำรา บทความ หลักกฎหมายไทย หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้สิทธิเป็นเหตุให้บุคคลอื่นเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตลอดจนหลักการ แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

ผลจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้เป็นของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการให้สิทธิแก่ภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้การใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย อาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้ อีกทั้งภาคเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐบาลควรแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อบัญญัติสิทธิของภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดทำแผนรองรับภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย เพื่อให้ภาคเอกชนมีแนวทางในการป้องกันและเตรียมรับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับเยียวยาภาคเอกชนซึ่งประกอบกิจการแต่ละประเภทเท่านั้น ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เป็นอย่างเดียวกันเนื่องจากผลของมาตรการที่เหมือนกันอาจทำให้ภาคเอกชนบางรายได้รับประโยชน์มากเกินไป (Excess Profit) กว่ามูลค่าความเสียหายที่ภาคเอกชนรายนั้นได้รับ เพราะนอกจากจะเป็นการไม่เป็นธรรมกับภาคเอกชนรายอื่นแล้ว การที่ภาคเอกชนได้รับประโยชน์มากเกินไปย่อมหมายถึงประเทศชาติกำลังสูญเสียประโยชน์ ตลอดจนเร่งหามาตรการเพื่อสร้างความมั่นใจหรือเป็นหลักประกันให้แก่ภาคเอกชนในการที่จะตัดสินใจลงทุนในประเทศไทยต่อไป เช่น กำหนด “แอคชั่นแพลน” (Action Plan) ในเรื่องการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เป็นรูปธรรม การมีศูนย์เตือนภัยพิบัติหรือระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ และรัฐบาลควรใช้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นโอกาสโดยนำมาตรการส่งเสริมการลงทุนมาใช้เป็นเครื่องมือให้ภาคเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากอุทกภัยปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตแบบเดิมที่สร้างมลภาวะหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้หันมาใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แทนเพื่อช่วยลดปัญหาสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลง ปัญหาสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในด้านการป้องกันมลภาวะเป็นพิษอีกด้วย

Thesis Title	Legal problems on the exercise private right for prevention, rehabilitation and remedy of disaster and damages in flood case
Author	Kittisun Changtong
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

The purposes of this thesis was to study about legal problems on the exercise private right for prevention, rehabilitation and remedy of disaster and damages in flood case as a result of Thailand regularly faced a flood problem every year. By the flood that occurred in 2010 has created damages to the private sector in greatly damaged value, which studying by documentary research method from textbooks, journals, Principle of Thai laws, Principle of foreign countries laws regarding the exercise right result in damages to other people or to be in trouble in Common Law System such as The United Kingdom and The United States of America and Civil Law System such as French Republic and The Federal Republic of Germany including all principles, concepts and theories those can bring to adjust and to be guideline in the exercise private right for prevention, rehabilitation and remedy of disaster and damages in flood case.

The result of the study found that Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 is the principle laws that stipulated on disaster prevention and mitigation power and function belongs to the government and the government office which has not enacted including a granting of rights to the private sector in the Act. For this reason, the exercise private right for prevention, rehabilitation and remedy of disaster and damages in flood case may be violated rights of other people or contrary to other legal provision and the private sector also to be out of guard the rights to involve with the government or the government office on disaster prevention in case of flood according to the legislation of The Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2550 and to be out of guard the rights on information cognition, the information that enacted in Official Information Act, B.E. 2540 and The Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2550.

The government should be amended Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 in order to clearly enact a law on the private right for prevention, rehabilitation and remedy of disaster and damages in flood case, including authorize the private sector to involve with Department of Disaster Prevention and Mitigation and create the plan to deal with disaster problem and damages in flood case in order that the private sector will have prevention guideline and properly and efficiently keep up with the disaster and damages in flood case, and also suitably consider the rule for remedy the private sector which only engaged in each business and should not specify as the same kind because of the same of the result of the preventive measure may be made some of private sector receive excess profit than their damages value. Besides it is not fair to the other private sectors, where the private sector received the excess profit naturally means the country is going to lose the benefit including accelerating to find the measure for creating a confidence or to be a guarantee to the private sector in making decision to make an investment in Thailand further, for example; to specify “Action Plan” for disaster management in flood case in actually, having a powerful Disaster Warning Center or Disaster Warning System and the government should be used this crisis to be a good chance to bring the Investment Promotion Measurement to be used as the tool for the private sector which have got damaged from flood and to change the former manufacturing technology that produced pollution or impacted the environment turn to use the manufacturing technology that to be environment-friendly instead in order to reduce the changing climate problem, environment problem and to harmonize with the concept of the Industrial Estate Organization on pollution prevention as well.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลายปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ทั้งภายในและนอกประเทศได้สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมซึ่งไม่สามารถประเมินค่าได้

จากการศึกษาขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO)¹ พบว่า ความถี่ของภัยธรรมชาติได้เพิ่มมากขึ้น เช่นในปี พ.ศ. 2531 เพียงปีเดียวมีภัยจากน้ำท่วมใหญ่ 74 ครั้ง พายุไซโคลน 5 ครั้ง พายุเฮอริเคน 11 ครั้ง พายุรุนแรง 34 ครั้ง การเคลื่อนของพื้นโลก 17 ครั้ง แผ่นดินไหว 17 ครั้ง และความแห้งแล้งในพื้นที่ 18 แห่ง แผ่นดินไหวในประเทศอิหร่านเมื่อเดือนมิถุนายน 2533 ทำให้ประชาชนเสียชีวิต 4 หมื่นคน และอีกครึ่งล้านคนไร้ที่อยู่อาศัย น้ำท่วมใหญ่ในจังหวัดอุษานาน ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน 20 ล้านคน และสูญเสียวินัยกว่า 11,000 ล้านบาท

ประเทศไทย แบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสาน ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ภูมิอากาศมีความแตกต่างระหว่างแต่ละภูมิภาคไม่ค่อนมาก โดยรวมจะมีภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ภาคใต้จะมีลักษณะภูมิอากาศที่แตกต่างกับภาคอื่นเล็กน้อย มีฤดูกาลเพียงแค่ 2 ฤดูคือ ฤดูฝนและฤดูร้อน สภาพอากาศร้อนชื้นมากกว่าภูมิภาคอื่นเนื่องจากอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรมากที่สุด (ดูภาพที่ 1.1)

¹ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ ในสังกัดสหประชาชาติ (United Nations) ทำหน้าที่ดูแลประสานงานด้านสาธารณสุข ก่อตั้งเมื่อ 7 เมษายน พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland).



ภาพที่ 1.1 แสดงที่ตั้งของประเทศไทย ตำแหน่งร่องความกดอากาศต่ำ และทิศทางลมมรสุมที่พัดผ่านประเทศไทย

ภูมิอากาศของประเทศไทยมีลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เป็นตัวกำหนดหลักของลักษณะอากาศของประเทศไทย ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือจะพัดระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ อากาศโดยทั่วไปจะหนาวเย็นและแห้งแล้งซึ่งเป็นช่วงฤดูหนาว ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะพัดระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม นำอากาศร้อนและชื้นจากมหาสมุทรเข้ามา ทำให้มีฝนตกทั่วไป โดยเฉพาะบริเวณชายฝั่งและเทือกเขาด้านรับลมจะมีฝนตกชุก ถือเป็นช่วงฤดูฝน ช่วงระหว่างเปลี่ยนฤดูระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมมีลมไม่แน่ทิศทางและเป็นช่วงที่พื้นดินได้รับพลังงานจากดวงอาทิตย์สูงสุด อากาศทั่วไปจะร้อนอบอ้าวและแห้งแล้ง พายุฝนฟ้าคะนองที่เกิดขึ้นมักปรากฏมีความรุนแรงเป็นช่วงฤดูร้อน

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของฤดูก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศจนทำให้กลายเป็นภัยธรรมชาติ ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้นล้วนเป็นภัยพิบัติต่อมนุษย์ ทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ทำให้เกิดความเสียหายมหาศาลต่อส่วนตัวและส่วนรวม

1.1.1 ภัยธรรมชาติ

ภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีผลทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม ตลอดจนจนระบบการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ปัจจุบันภัยธรรมชาติเป็นปัญหาที่ทั่วโลกเริ่มให้ความสนใจมากขึ้น และหามาตรการป้องกัน และเตรียมพร้อมที่จะเผชิญปัญหาเหล่านี้

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นมีหลายประเภทด้วยกัน ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ภัยจากแผ่นดินไหว อัสนีบาตภัย ไฟไหม้ ภูเขาไฟระเบิด และความแห้งแล้ง เป็นต้น

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ ที่สำคัญและสร้างความเสียหายได้เป็นอย่างมาก คือ อุทกภัย วาตภัย มีสาเหตุหลักจากพายุหมุนเขตร้อนและพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรง ในขณะที่อัศคิภัยและแผ่นดินไหว มนุษย์มีส่วนทำให้เกิด

ประเทศไทยประสบปัญหาภัยพิบัติหลายชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยซึ่งประสบปัญหาเป็นประจำทุกปี และได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ในหลายจังหวัดประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณะประโยชน์และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหายและในระยะหลังปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงและมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น คูตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยและผลกระทบในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา²

ปี พ.ศ.	จำนวน		ความเสียหาย		
	(ครั้ง)	(จังหวัด)	บาดเจ็บ (คน)	เสียชีวิต (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2532	9	52	5,495	602	11,739.56
2533	12	58	19	50	6,652.23
2534	14	66	26	43	4,562.31
2535	10	66	-	16	5,240.58
2536	9	42	254	47	2,181.61
2537	11	74	12	46	5,058.88
2538	8	73	11	442	6,123.52
2539	10	74	21	158	7,160.68
2540	7	64	427	98	3,842.22
2541	12	65	3	8	1,706.03
2542	9	69	30	53	1,381.64
2543	12	62	-	120	10,032.94
2544	14	60	68	244	3,666.29
2545	5	72	-	216	13,385.32
2546	17	66	10	44	2,050.26
2547	12	59	3	28	850.65
2548	12	63	-	75	5,982.28
2549	6	58	1,462	446	9,627.41
2550	13	54	17	36	1,687.86
2551	6	65	16	113	7,601.79
2552	5	64	22	53	5,252.61
รวม	213		7,896	2,938	115,786.67

ที่มา: ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

² สถิติภัยพิบัติของไทยย้อนหลัง 20 ปี. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.thaipublica.org/wp-content/uploads/2012/.../สถิติภัยพิบัติของไทย1.pdf>

สำหรับอุทกภัยที่เกิดขึ้นล่าสุดในประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2554³ เป็นอุทกภัยรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างฤดูมรสุม และส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มน้ำโขงเริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 (แต่การฟื้นฟูยังมีต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน) มีราษฎรได้รับผลกระทบแล้วมากกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลก⁴ ประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท (ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าความเสียหายรวมตั้งแต่ปี 2532-2552) เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งที่ยิ่งใหญ่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก

อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นดินกว่า 150 ล้านไร่ (6 ล้านเฮกตาร์) ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 4,086,138 ครัวเรือน 13,595,192 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหมด 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 96,833 หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ถนน 13,961 สาย ท่อระบายน้ำ 777 แห่ง ฝาย 982 แห่ง ทำนบ 142 แห่ง สะพาน/คอสะพาน 724 แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย 231,919 ไร่ ปศุสัตว์ 13.41 ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (จ.แม่ฮ่องสอน 2 ราย จ.อุดรธานี 1 ราย) อุทกภัยครั้งนี้ถูกกล่าวขานว่าเป็น “อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดทั้งในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ”

เหตุการณ์ อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2554 เป็นต้นมานั้นสร้างความเสียหายต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงครึ่งปีหลังเป็นมูลค่ามหาศาล เนื่องจากน้ำท่วมทะลักเข้าพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ทั้งนิคมอุตสาหกรรมรวม 7 แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ตลอดจนพื้นที่หลายเขตของกรุงเทพมหานคร โดยความเสียหายได้ขยายวงเพิ่มขึ้นตามการแผ่ของมวลน้ำไปตามพื้นที่ที่เป็นทางผ่านออกสู่ทะเล

³ อุทกภัยในประเทศไทย. (2554). สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก http://th.wikipedia.org/wiki/อุทกภัยในประเทศไทย_พ.ศ._2554 -

⁴ ธนาคารโลก (World Bank) หรือเรียกว่า ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development; IBRD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ได้จัดตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยประเทศมหาอำนาจในทวีปอเมริกาเหนือและทวีปยุโรป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกได้ทำการฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมุ่งเน้นการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นองค์กรอยู่ในสังกัดขององค์การสหประชาชาติ มีสำนักงานใหญ่ตั้งที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ เงินทุนของธนาคารโลกได้มาจากการจำหน่ายพันธบัตรในตลาดการเงินสำคัญของโลก ค้ำประกันจากประเทศสมาชิก และเงินค้ำหนุนของประเทศสมาชิก.

ทั้งนี้สถานการณ์น้ำที่เข้าท่วมพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม 7 แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ส่งผลกระทบทำให้โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งได้รับความเสียหาย หรือมีความจำเป็นต้องระงับสายการผลิต ซึ่งสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) ได้ประเมินความเสียหายเบื้องต้นว่ามีโรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม 7 แห่ง จำนวน 838 โรงงาน นอกนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 9,021 โรงงาน ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) จำนวน 2.85 แสนราย ตลอดจนแรงงานไม่ต่ำกว่า 1.8 ล้านคน ได้รับความกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนี้โดยพร้อมเพรียงกัน

นอกจากนี้ท่วมจะส่งผลกระทบต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมสำคัญของไทย ดังกล่าวแล้ว ยังสร้างความสูญเสียต่อพื้นที่เพาะปลูกและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของไทยด้วยเช่นกัน ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยประมาณการ โดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย ณ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2554⁵

ผลกระทบ	กรณีพื้นฐาน
ความสูญเสียสุทธิต่อผลผลิตในภาคเศรษฐกิจต่างๆ (ล้านบาท)	242,200
<ul style="list-style-type: none"> • ภาคการเกษตร • ภาคอุตสาหกรรม • ภาคบริการและอื่นๆ 	<p style="text-align: center;">37,100</p> <p style="text-align: center;">171,900</p> <p style="text-align: center;">33,200</p>
ผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือ จีดีพี (ร้อยละ เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันปีก่อน)	
อัตราการขยายตัวของจีดีพี ประจำปีไตรมาส 4/2554	-3.3
อัตราการขยายตัวของจีดีพี ปี 2554	1.5

ทั้งนี้ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินว่า วิกฤตการณ์น้ำท่วมจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยค่อนข้างมากในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2554 ซึ่งในกรณีพื้นฐานนั้น

⁵ ผลกระทบน้ำท่วมปี 2554 ต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไทย. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.smeclinic.in.th/smeclinic-articles/economic/221-flood-of-2554.html>

ความสูญเสียต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ จีดีพี⁶ คิดเป็นมูลค่าสุทธิ 242,200 ล้านบาท แบ่งเป็นความเสียหายในภาคอุตสาหกรรม 171,900 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 70 ของความเสียหายทั้งหมด) ภาคการเกษตร 37,100 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 15.3 ของความเสียหายทั้งหมด) ภาคบริการอื่นๆ รวม 33,200 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 13.7 ของความเสียหายทั้งหมด)

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒน์ฯ ได้ประเมินผลกระทบความเสียหายจากอุทกภัยในช่วงไตรมาส 3 และต่อเนื่องไตรมาส 4 โดยเบื้องต้นพบว่าความเสียหายโดยรวมจะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือจีดีพี ทั้งปี 2554 ลดลง 248,386 ล้านบาท หรือส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมลดลง ร้อยละ 2.3 ดูตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 ประเมินผลกระทบน้ำท่วมต่อจีดีพี ปี พ.ศ. 2554 ประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)⁷

หน่วย: ล้านบาท			
	ผลกระทบต่อรายได้	ผลกระทบต่อ GDP ราคาประจำปี	ผลกระทบต่อ GDP ราคาคงที่
1. เกษตร	44,584	28,927	7,336
- พืช	41,588	27,191	6,440
- ปศุสัตว์	1,240	823	420
- ประมง	1,756	913	476
2. อุตสาหกรรม	357,609	158,727	77,456
3. การค้าส่งค้าปลีก	64,927	49,894	23,034
4. สาธารณูปโภค	2,935	604	421
5. การท่องเที่ยว	23,800	10,234	3,696
6. ผลกระทบ (รวม 1-5)	493,855	248,386	111,942
7. ผลกระทบต่อ GDP (ร้อยละ)			2.3

ที่มา: ประมาณการโดย สศช.

⁶ จีดีพี หรือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product; GDP) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ผลิตขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปประมาณ 1 ปี GDP เป็นเครื่องมือที่ได้รับคามนิยมในการวัดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ การวัด GDP ทำได้ 2 ทาง ทางแรก คือ การวัดโดยการรวมรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ซื้อสินค้าและบริการที่ผลิตได้ในเวลานั้น ในบัญชีประชาชาติเรียกว่า Expenditure Approach ทางที่สองคือ การวัดโดยการรวมรายรับทั้งหมดที่เป็นค่าตอบแทนทรัพยากรและต้นทุนอื่นๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการเข้าด้วยกัน โดยวิธีนี้เรียกว่า Resource cost-Income Approach.

⁷ สภาพัฒน์ฯ ประเมินน้ำท่วมกระทบจีดีพี 2.48 แสนล้านบาท. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://thaipublica.org/2011/11/nesdb-flood-impact-gdp/>

ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2554 จะขยายตัวเพียงร้อยละ 1.5 ลดลงจากเดิมที่คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 3.8 ถือว่าเป็นตัวเลขประมาณเศรษฐกิจต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับการประมาณการของหน่วยงานทางการ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ประเมินผลกระทบจากน้ำท่วมจะทำให้จีดีพีปีนี้ขยายตัวร้อยละ 2.6 ลดลงจากประมาณการเดิมร้อยละ 4.1 ส่วนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ประเมินผลกระทบน้ำท่วมส่งผลให้จีดีพีปีนี้ขยายตัวร้อยละ 2.6 ลดจากร้อยละ 4.5 แต่มีทิศทางเดียวกับศูนย์วิจัยกสิกรไทยที่ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยล่าสุดว่ามีความสูญเสียสุทธิต่อจีดีพีคิดเป็นมูลค่าประมาณ 242,200 ล้านบาท⁸ และคาดว่าจะส่งผลให้จีดีพีทั้งปีขยายตัวร้อยละ 1.5 ลดจากร้อยละ 1.7 ที่ประเมินไว้ก่อนหน้านี้

แต่สถานการณ์น้ำท่วมตลอด 3 เดือนสุดท้ายของปี ส่งผลให้เศรษฐกิจไตรมาส 4 ได้รับผลกระทบรุนแรงมากที่สุด โดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าผลกระทบน้ำท่วมต่อจีดีพีในไตรมาส 4 สูงถึงร้อยละ 8.7 แต่ในภาวะปกติจีดีพีในไตรมาสสุดท้ายของปีจะขยายตัวประมาณร้อยละ 5 เมื่อหักลบกับผลกระทบน้ำท่วมแล้วคาดว่าจีดีพีไตรมาส 4 จะติดลบร้อยละ 3.7

ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบความเสียหายเบื้องต้นของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ประเมินในช่วงไตรมาส 3 และต่อเนื่องไตรมาส 4 พบว่า ภาคอุตสาหกรรมมีความเสียหายส่งผลกระทบต่อจีดีพีมากที่สุด โดยทำให้จีดีพีลดลง 158,727 ล้านบาท หรือทำให้สูญเสียรายได้ประมาณ 357,609 ล้านบาท

ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รายงานว่าผลกระทบต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานการผลิตในเขตนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี (นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมนวนคร และนิคมอุตสาหกรรมบางกระดี่) ซึ่งเป็นแหล่งผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติกเป็นต้น นิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นโรงงานผลิตชิ้นส่วนและวัตถุดิบต้นน้ำ ทำให้ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมในจังหวัดอื่นๆ ทำให้เกิดการขาดแคลนชิ้นส่วนและวัตถุดิบการผลิตรวมทั้งส่งผลกระทบต่อการทำงาน เนื่องจากการหยุดดำเนินกิจการในช่วงน้ำท่วม

หากพิจารณาตามแนวทางการรुकืบของมวลน้ำแล้ว พบว่าสถานการณ์น้ำท่วมได้ส่งผลกระทบต่อการผลิตของนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และพื้นที่กรุงเทพฯ รอบนอก ขณะที่ผลกระทบต่อเขตอุตสาหกรรมสมุทรปราการ และฉะเชิงเทรา ยังอยู่ใน

⁸ อ้างแล้ว ตารางที่ 1.2.

ขอบเขตจำกัด ดังนั้น คาดว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างรุนแรงจากวิกฤตน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 ประกอบด้วย⁹ ตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 แสดงอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

อุตสาหกรรม	ความสำคัญ และผลกระทบ
อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า มีความสำคัญถึงประมาณร้อยละ 27 ของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และการส่งออก โดยรวมของไทย โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม ประกอบด้วย คอมพิวเตอร์/ส่วนประกอบ โดยเฉพาะฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า/ส่วนประกอบ พรินเตอร์ กล้องดิจิทัล ทั้งนี้ วิกฤตน้ำท่วมน่าจะมีผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของกลุ่มอิเล็กทรอนิกส์มากกว่ากลุ่มเครื่องใช้ไฟฟ้า เนื่องจากการผลิตในกลุ่มอิเล็กทรอนิกส์อาจเสียหายกว่าครึ่งหนึ่งของการผลิตรวมของประเทศ
ยานยนต์ และส่วนประกอบ	อุตสาหกรรมยานยนต์และส่วนประกอบ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และการส่งออกโดยรวมของไทย โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ รถยนต์ ชิ้นส่วนและอะไหล่รถยนต์ ทั้งนี้ผลกระทบจากน้ำท่วมไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลทำให้ผู้ประกอบการในพื้นที่อื่นก็ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากการขาดแคลน ชิ้นส่วนสำคัญ และต้องประกาศหยุดการผลิตชั่วคราวเช่นกัน
โรงสีข้าว	ภาวน้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นแหล่งกระจุกตัวของโรงสีที่สำคัญ โดยเฉพาะจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีโรงสีขนาดใหญ่และเป็นท่าข้าวสำคัญที่สุดของประเทศ รวมทั้งพื้นที่จังหวัดพิจิตร อุทัยธานี อัยุทยาและลพบุรี ทั้งนี้ คาดว่าโรงสีที่ได้รับความเสียหายอาจสูงถึงเกือบร้อยละ 30 ของประเทศ (เฉพาะโรงสีขนาดใหญ่และขนาดกลาง)

⁹ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 4, ที่มา: ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.

ตารางที่ 1.4 (ต่อ)

อุตสาหกรรม	ความสำคัญ และผลกระทบ
ผลิตภัณฑ์อาหาร	โรงงานผลิตภัณฑ์อาหารที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากน้ำท่วม เป็นทั้งโรงงานที่ผลิตสินค้าอาหารเพื่อการส่งออกและเพื่อป้อนร้านอาหารและภัตตาคารชั้นนำหลายแห่ง (บางบริษัทที่มีโรงงานที่ตั้งอยู่นอกวงผลกระทบของน้ำท่วมก็อาจใช้ผลิตภัณฑ์จากพื้นที่อื่นๆ ทดแทนได้ ดังนั้นผลกระทบจากน้ำท่วมก็จะลดลงไปโดยเปรียบเทียบ) อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาด้านโรงงานผลิตแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ เช่น อุปสรรคในการขนส่งวัตถุดิบ การขาดแคลนวัตถุดิบซึ่งผู้ผลิตอาจต้องพิจารณานำเข้าวัตถุดิบบางประเภท
เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์	โรงงานเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และนครสวรรค์ โดยผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความเสียหาย เช่น ชาพร้อมดื่ม กาแฟกระป๋อง น้ำผลไม้ และน้ำดื่มบรรจุขวด อย่างไรก็ตาม โรงงานที่ไม่ได้รับความเสียหายน่าจะได้รับการสนับสนุนจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากประชาชนมีการซื้อสินค้าจำเป็นเพื่อเก็บสำรองไว้ในชวงน้ำท่วม หรือเพื่อบริจาคให้กับผู้ที่ประสบภัยน้ำท่วมและผู้ที่เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือ โดยเครื่องดื่มประเภทต่างๆ อาทิ ชาพร้อมดื่ม น้ำอัดลม เครื่องดื่มชูกำลัง น้ำดื่มบรรจุขวด น่าจะมียอดขายเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะน้ำดื่มบรรจุขวดที่คาดว่าจะมียอดขายเพิ่ม สูงขึ้นกว่าช่วงปกติประมาณร้อยละ 15-20
อื่นๆ	อุตสาหกรรมอื่นๆ ที่มีโรงงานผลิตอยู่ในพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วม ได้แก่ รองเท้า สิ่งทอ เครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์ พลาสติก บรรจุภัณฑ์ โลหะ เครื่องจักร แม่พิมพ์อุตสาหกรรม เครื่องมือวิทยาศาสตร์ และเลนส์ เป็นต้น

1.1.2 ความสำคัญของภาคเอกชน

ประเทศไทยมีนโยบายสำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการลงทุนจากแนวนโยบายภาครัฐ จากการที่เคยลงทุนในรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ มาเป็นการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเน้นบทบาทของรัฐในการอำนวยความสะดวกในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการให้แรงจูงใจต่อภาคเอกชน ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว

เศรษฐกิจของประเทศก็มีแนวโน้มดีขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2524-2534 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวในอัตราก่อนข้างสูง โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4 ต่อปี และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงมาก เฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10.91 ต่อปี¹⁰

คุณธานินทร์ ณะเอม¹¹ ได้สรุปภาพรวมอุตสาหกรรมไทยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ได้อย่างน่าสนใจว่า “ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่ขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจไทย” มาโดยตลอด โดยปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมมีส่วนต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 39.2 และการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีส่วนประมาณร้อยละ 76.1 ของการส่งออกรวมของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าสินค้าส่งออก 10 อันดับแรกของประเทศไทย อยู่ในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ รองลงมาเป็นกลุ่มสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูป อาทิ ยางพารา กลุ่มสินค้าแฟชั่น อาทิ อัญมณีและเครื่องประดับ กลุ่มสินค้าพื้นฐานและสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์ อาทิ เม็ดพลาสติก เหล็ก เคมีภัณฑ์

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ช่วงปี พ.ศ. 2540-2550 มีการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี สำหรับตัวเลขล่าสุดในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2551 ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.7 และคาดการณ์แนวโน้มปี พ.ศ. 2552 ภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นภาคที่ขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุน โดยอุตสาหกรรมหลักยังคงเป็นอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อิเล็กทรอนิกส์และยานยนต์¹²

¹⁰ ปราการ พิพัฒน์สูงเนิน. (2538). ผลการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางภาษีของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่มีต่อการกระจายการลงทุนและการลงทุนและการจ้างงานในเขตการลงทุน ระหว่างปี พ.ศ. 2532-2536. หน้า 1-3.

¹¹ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).

¹² ความสามารถในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมไทย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownloadS/p13-16.pdf>.

1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยในประเทศไทย

วิกฤตน้ำท่วมครั้งนี้¹³ ไม่ได้ทิ้งไว้เพียงแต่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลเท่านั้น หากแต่เต็มไปด้วยโจทย์สำคัญสำหรับภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการในหลายภาคธุรกิจ ในการวางแผนเพื่อรับมือกับสถานการณ์อุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในระยะข้างหน้า

โดยในส่วนของภาครัฐ “รัฐบาล” มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนในสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) หรือ “บริการสาธารณะ” (Public Service) ดังนั้นรัฐบาลควรเตรียมการจัดทำมาตรการทางกฎหมายรับมือกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมได้เสมอ ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายควรกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ (Likelihood) และผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม (Impacts) เพื่อเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อรับมืออนาคต

นอกจากความจำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูบูรณะสาธารณูปโภคพื้นฐาน และผลักดันมาตรการกระตุ้นการฟื้นตัวของการใช้ภายในประเทศทันทีที่น้ำท่วมลดระดับลงแล้ว ภาครัฐควรที่จะเร่งวางแนวทางการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมทั้งสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะเรียกคืนความเชื่อมั่นของกลุ่มนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนต่างประเทศ และเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคอุตสาหกรรม และภาคเศรษฐกิจที่สำคัญอื่นๆ ของไทย

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาเราพบว่าภาครัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใดก็ตาม ยังไม่เคยดำเนินแผนการหรือมาตรการทางกฎหมายเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกันภัยพิบัติที่เกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลควรพิจารณา

สำหรับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 ฝ่ายพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำการศึกษาและมีข้อสรุปว่า “หน่วยงานของรัฐบาลและประชาชนยังไม่ตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนทำให้ระบบการทำนายสภาพอากาศ วางแผนการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาการเมือง การวางผังเมือง

¹³ อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 3.

การพัฒนาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์”¹⁴

ในกรณีดังกล่าวนี้ ผศ.ดร. เสรี สุภราทิตย์¹⁵ ได้ให้ข้อคิดไว้ว่า “ประเด็นปัญหาที่แท้จริงในการจัดการภัยธรรมชาติ แบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเด็น คือ ปัญหาด้านเทคนิค ปัญหาด้านองค์กร และการจัดการ และปัญหาด้านกฎหมาย

1. ปัญหาด้านเทคนิค ประเทศไทยมีประสบการณ์ด้านการป้องกันโดยใช้มาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้างหลายๆ อย่าง เช่น กรณีสร้างอ่างเก็บน้ำ สร้างคันป้องกัน ผันทางน้ำ แก้มลิง และปรับปรุงลำน้ำ ซึ่งทั้ง 5 อย่างถือเป็นมาตรการที่ยอมรับกันทางวิชาการทั่วโลก อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวต้องควบคู่ไปกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง ซึ่งเรายังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ที่สำคัญ เช่น การพยากรณ์และเตือนภัย การควบคุมการพัฒนาเมือง การประกันภัย เป็นต้น

2. ปัญหาด้านองค์กรและการจัดการ ถือเป็นปัญหาวิกฤติปัญหาหนึ่ง ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน ในหลายรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และอีกหลายๆ คณะกรรมการฯ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนกว่า 32 หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดการภัยธรรมชาติโดยเฉพาะในเรื่องของอุทกภัย โดยมีหน่วยงานหลัก คือ กรมชลประทาน กรมโยธาธิการ กรุงเทพมหานคร และกรมการปกครอง การขาดความชัดเจนในกรอบการทำงาน ภาระงานซ้ำซ้อน การขาดเอกภาพในการสั่งการตามแผนและนโยบายที่วางไว้ การขาดการวางระบบเชื่อมโยงหรือประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การขาดการอบรมและขาดความร่วมมือจากชุมชน และการขาดแผนแม่บทการจัดการอุทกภัยสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้สร้างปัญหาให้เห็นทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ประชาชนจึงมีความรู้สึก “ข้าซาก รุนแรง สับสน” ใครเป็นเจ้าของภาพตัวจริงเป็นปัญหาที่รอคำตอบ¹⁶ ประกอบกับแนวทางการจัดการที่ผ่านมาเน้นไปที่การช่วยเหลือฟื้นฟู มากกว่าการป้องกันและบรรเทา

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายพัฒนากฎหมาย. (ธันวาคม 2554). *สรุปผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” บทสรุปสำหรับผู้บริหาร*. หน้า (ค).

¹⁵ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยและผู้อำนวยการศูนย์วิจัยภัยธรรมชาติ.

¹⁶ “ข้าซาก สับสน รุนวาย” อะไรคือตัวปัญหาอุทกภัย. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก

3. ปัญหาด้านกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นปัญหาวิกฤติอีกปัญหาหนึ่งโดยเรามีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของน้ำประมาณ 35 พระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับ มีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เพื่อรองรับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งบางฉบับล่าสมัยและขาดกลไกการบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และอีกหลายๆ ฉบับ กล่าวโดยรวมกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดการภัยธรรมชาติ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันภัย ด้านการใช้น้ำ ด้านการใช้ที่ดิน และด้านสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องใส่ใจและให้ความสำคัญในการร่วมกันแก้ปัญหา ถ้าพึ่งภาครัฐการฝ่ายเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ถ้าขาดความร่วมมือจากชุมชนเพราะ “ชุมชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในอนาคตของตนเอง” และที่สำคัญภาครัฐการคงจะต้องหาเจ้าภาพ ตัวจริงให้ได้ในเร็ววัน

ในประเด็นเดียวกันนี้ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์¹⁷ ได้ให้ข้อคิดในเชิงสร้างสรรค์ในฐานะที่ได้รับเชิญเป็นวิทยากรในเวทีสัมมนาเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมหัวข้อ Save Our Planet อากาศ น้ำ ดิน: ช่วยประเทศไทย จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในหัวข้อ “นโยบายของรัฐบาล ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ” ที่งาน “บีโอไอแฟร์ 2011” ซึ่งมีตัวแทนทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและนักวิชาการมาแสดงความคิดเห็นในเวทีนี้อย่างมากมายว่าสิ่งที่เราต้องการไม่ใช่ไม่ให้มีผลกระทบจากภัยพิบัติเกิดขึ้นเลย แต่หากจะต้องยอมให้มีผลกระทบจากภัยพิบัติเกิดขึ้นต้องเป็นเรื่องที่เกินจะคาดการณ์ได้ และต้องตั้งรับให้ฉลาดที่สุด สิ้นเปลืองงบประมาณน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้เราต้องเข้าใจว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไรและแก้ไขให้ตรงจุด

ปัญหาในการรับมือกับภัยพิบัติของไทยมีอยู่หลายประการ เช่น

1. ขาดการบูรณาการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ที่ผ่านมา การบริหารจัดการน้ำของประเทศมีปัญหา เนื่องจากหน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบเรื่องน้ำมีจำนวนมาก ในระดับกรมมีไม่น้อยกว่า 18 กรม รัฐวิสาหกิจ กระจายอยู่ใน 8 กระทรวง ซึ่งยังไม่รวมหน่วยงานในระดับท้องถิ่นอื่นๆ เช่น สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานต่างรับผิดชอบในภารกิจเฉพาะของตนเอง โดยขาดการเชื่อมโยงเข้ากับภารกิจภาพรวมทั้งประเทศ เช่น การไฟฟ้าสนใจเพียงแต่ว่าต้องมีน้ำเพียงพอ

¹⁷ นโยบายของรัฐบาลในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ (1). สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.oknation.net/blog/kriengsak/2012/02/14/entry-3>

ในเงื่อนไขให้เพียงพอในการผลิตไฟฟ้า แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งคู่มือภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำทั้งประเทศ

ปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณมาก แค่หาทางทำให้ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลจริง ถูกต้องและสามารถสอดคล้องประสานเข้าหาแต่ละหน่วยงาน ได้จริง

2. ขาดการจัดการระบบข้อมูลและระบบเตือนภัยที่แม่นยำ มีประสิทธิภาพ

การขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของภัยพิบัติ ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ นำเชื่อกัน การตัดสินใจแก้ไขปัญหาล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูลกลัวตัดสินใจผิด เมื่อการแก้ไขปัญหาล่าช้า ปัญหาจึงทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้การให้ข้อมูลกับประชาชนยังมีความสับสน เช่น ในบางพื้นที่ถูกประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติและให้ประชาชนอพยพจากพื้นที่ แต่ต่อมายกเลิกประกาศดังกล่าว ทำให้ประชาชนสับสนจากข้อมูลข่าวสารหลายแหล่งและไม่ตรงกัน ทำให้ตัดสินใจไม่ถูกว่าควรปฏิบัติตนอย่างไร เป็นต้น

3. การให้ความช่วยเหลือและชดเชยความเสียหายล่าช้าและไม่เป็นธรรม

เมื่อขาดข้อมูลที่เป็นระบบและแม่นยำ รวมถึงขาดข้อมูลเรื่องการประเมินผลกระทบทำให้เกิดความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบนานโดยน้ำท่วมถึง 2 เดือน กลับได้รับความช่วยเหลือด้วยเงินชดเชยเท่ากับผู้ถูกน้ำท่วม 1 เดือน ขณะที่บางพื้นที่ถูกขอร้องให้ “เสียสละ” เพื่อส่วนรวม โดยให้รับน้ำท่วมไว้นานกว่าพื้นที่อื่น แต่ไม่มีมาตรการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับคนในพื้นที่เหล่านี้ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม เป็นต้น

4. ขาดระบบที่ทำให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ที่ผ่านมาเราเห็นว่ารัฐบาลเป็นหนึ่งประเทศต่างๆ ในโลก และบริษัทเอกชนจำนวนมากได้จากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด แต่เราไม่เคยเห็นรัฐบาลเป็นหนึ่งประชาชนจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด ไม่รอบคอบ ขาดความเอาใจใส่อย่างเต็มที่ การไม่มีระบบรับผิดชอบเป็นเหตุให้รัฐละเลยที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างสมเหตุสมผล ปล่อยให้ประชาชนรับผิดชอบปัญหาเอง

ประชาชนขาดความรู้เบื้องต้นในการปฏิบัติตนเมื่อประสบภัยเห็นได้จากกรณีน้ำท่วมที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ขาดทั้งความรู้ ความเข้าใจในการเตรียมตัวก่อนน้ำท่วม การปฏิบัติตัวเมื่อน้ำท่วม การอพยพโยกย้ายไปยังศูนย์พักพิง หรือการปฏิบัติตัวหลังน้ำลด ในการเข้าไปฟื้นฟูบูรณะอาคารบ้านเรือน เป็นต้น

การขาดความรู้เป็นผลมาจากไม่เคยมีการสอนทั้งในระดับโรงเรียน หรือมหาวิทยาลัยเรื่องนี้และไม่มีการอบรมให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับภาคเอกชน (Private Sector) บทเรียนผลกระทบน้ำท่วมครั้งสำคัญในรอบหลายทศวรรษนี้ น่าที่จะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการตื่นตัวในการระวังผลกระทบจากตัวแปรภัยธรรมชาติมากขึ้น ทั้งในมิติของการวางแผนทางป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และการรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้ากรณีที่มีความจำเป็นต้องระงับสายการผลิตบางส่วนไป ตลอดจนการฟื้นฟู เยียวยาตนเอง เพื่อให้สามารถกลับมาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา “โครงการศึกษาแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง” (Business Continuity Plan: BCP) โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เบื้องต้นพบว่า แผนรองรับกรณีภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินในระดับภาคเอกชน เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องนั้น ภาคเอกชนยังไม่มีการจัดทำแผนดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม และเชื่อมโยงกับแผนในระดับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการในกรณีภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแนวทางการจัดทำแผนรองรับกรณีภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินในระดับภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ภาคการบริการ และภาคเอกชนที่ให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่เชื่อมโยงกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฯ ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ของภาคเอกชนมีความต่อเนื่องในกรณีที่เกิดวิกฤต¹⁸

จากข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถิติการเกิดอุทกภัยในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนก็มีมูลค่าสูงเพิ่มขึ้นหลายเท่า แม้รัฐบาลจะมีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูให้กับผู้ที่สูญเสียหรือได้รับความเสียหาย และวางมาตรการป้องกันและรับมือกับวิกฤตน้ำท่วมแล้วก็ตาม แต่การป้องกันฟื้นฟูก็ยังทำได้ไม่เต็มที่และไม่ทันต่อสถานการณ์หรือตรงกับความต้องการที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดจากอุทกภัยครั้งที่ผ่านมา ดังนั้นหากมีมาตรการที่เหมาะสมให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิกรณีอุทกภัยได้ โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการป้องกันภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์วิกฤตการณ์อุทกภัยได้ด้วยตนเองจะเป็นการป้องกัน บรรเทาหรือลดผลกระทบและความเสียหายอันเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์อุทกภัยได้ อีกทั้งยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งในแง่ของการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาได้อีกทางหนึ่งด้วย

¹⁸ สาระจากการประชุม คณะรัฐมนตรี. วันที่ 29 กันยายน 2552 หัวข้อที่ 11. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือมาตรการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของภาคเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายรวมทั้งผู้ที่ไม่ได้รับความเสียหายแต่เกรงว่าตนเองจะต้องเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการใดๆ ไว้ไม่ชัดเจนและครอบคลุม ดังนั้นการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยจึงอาจส่งผลกระทบเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือเป็นการขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้กับภาคเอกชนในการใช้สิทธิป้องกัน ฟื้นฟู และเยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายจากกรณีอุทกภัย หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้สิทธิเป็นเหตุให้บุคคลอื่นเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญ ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น ตลอดจนหลักการ แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางของการใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยและข้อเสนอแนะ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการอธิบายถึง หลักกฎหมายและการวิเคราะห์หาคู่กันไป กล่าวคือ อธิบายถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิ ของภาคเอกชนผู้มีสิทธิทั้งกฎหมายไทยและต่างประเทศและคำพิพากษาของศาลฎีกาตลอดจน ความคิดเห็นของนักวิชาการต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกฎหมายไทยและ วิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิ ของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย ระหว่างประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายของการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจาก อุทกภัย
4. เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขหรือหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้สิทธิของ ภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู และเยียวยาภัยพิบัติ และความเสียหายกรณีอุทกภัย

1.7 นิยามศัพท์

อุทกภัย ตามราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 อุทกภัยเป็นคำนาม หมายความว่า ภัยอันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความหมาย อุทกภัย หมายถึง อันตรายจากน้ำท่วม เกิดจากระดับน้ำในทะเล มหาสมุทรและแม่น้ำสูงมาก จนท่วมทันดินฝั่งและตลิ่งไหลท่วม บ้านเรือนด้วยความรุนแรงของกระแสน้ำ ทำความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นอย่างมาก ทำให้มีผู้เสียชีวิต บ้านเรือนถูกทำลาย และพาหนะต่างๆ เสียหาย เช่น รถยนต์จมอยู่ ในน้ำ น้ำจะพาโคลนตมเข้าไป ทับถมในอาคารบ้านเรือนและโรงงาน จึงทำให้สิ่งของเสียหาย แม้กระทั่งในชนบททำให้พืชผล ไร่นา สัตว์เลี้ยงเสียหาย การคมนาคมหยุดชะงัก รวมทั้งก่อให้เกิด โรคระบาด เกิดทุพภิกขภัยตามมา

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้ให้นิยามศัพท์คำว่า อุทกภัยไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ว่าอุทกภัย หมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณ

น้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ภาคเอกชน (Private Sector) หมายถึง โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม สหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค (บ้านห้วย) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมนวนคร นิคมอุตสาหกรรมบางกระดี และนิคมอุตสาหกรรมแพคตอรีแลนด์ เป็นต้น

โรงงาน¹⁹ หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

นิคมอุตสาหกรรม²⁰ หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี เขตอุตสาหกรรมทั่วไป หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการบริการ

เขตประกอบการเสรี หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สวัสดิภาพของประชาชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี อากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรพัฒนาเอกชน²¹ (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือ องค์กรที่ไม่ใช่ องค์กรของรัฐ ในต่างประเทศมักเรียกว่า “องค์กรที่ทำงานโดยไม่แสวงหากำไร” หรือ “องค์กรอาสาสมัครเอกชน”

¹⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

²⁰ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 4.

²¹ องค์กรพัฒนาเอกชนคือใคร. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2555, จาก

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) คือ องค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการและไม่ใช่ภาคธุรกิจที่แสวงหากำไร ก่อตั้งและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่มีความมุ่งมั่นในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสและประชาชนผู้ทุกข์ยาก อันเกิดจากผลกระทบของการพัฒนา เช่น “สภาสตรีแห่งชาติ ในพระบรมราชูปถัมภ์” “สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์” หรือ “สมาคมต่อต้านโลกร้อน” เป็นต้น

การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล²² (Private Nuisance) คือ การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการรบกวนเกี่ยวกับส่วนได้เสีย (Interests) ในสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือการกระทำละเมิดในทางแพ่ง (Civil Wrong) อันมีพื้นฐานมาจากการก่อการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน (Right in Land) หากปราศจากการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคล (Personal Injury) หรือการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

การก่อความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ²³ (Public Nuisance) คือ การทำความผิดต่อมหาชนโดยทั่วไปและเป็นความผิดอาญา ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีได้โดยสิทธิของบุคคลเป็นการส่วนตัว เว้นแต่ จะกลายมาเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) ต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

กองทุน หมายความว่า กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ²⁴

ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย²⁵

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ²⁶

²² สุภิตต์ เกลี้ยงคง. (2535). ปัญหาการใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337. หน้า 32-33.

²³ แหล่งเดิม หน้า 32.

²⁴ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²⁵ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²⁶ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

บทที่ 2

หลักการ แนวคิด เกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยและขอบเขตของการใช้สิทธิ

การศึกษาในบทนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง ศึกษาเกี่ยวกับอุทกภัย (Flood) ส่วนที่สอง ศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม (Industries and Industrial Estate) และส่วนสุดท้าย ศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิและขอบเขตการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

2.1 อุทกภัย (Flood)

อุทกภัยเป็นภัยธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยประสบปัญหาเป็นประจำทุกปี เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่ในตำแหน่งร่องความกดอากาศต่ำและทิศทางลมมรสุมพัดผ่าน สำหรับการศึกษเกี่ยวกับอุทกภัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษเกี่ยวกับลักษณะและความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย ส่วนที่สองเป็นการศึกษา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

2.1.1 ลักษณะและความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย

การศึกษเกี่ยวกับลักษณะและความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัยประกอบด้วย สาเหตุของอุทกภัย รูปแบบของอุทกภัยจากธรรมชาติ อันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย ดังนี้

2.1.1.1 สาเหตุของอุทกภัย

สาเหตุของอุทกภัยสามารถแบ่งตามลักษณะของการเกิดได้ 6 สาเหตุ¹ ดังนี้

1. พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclones) หมายถึง หย่อมความกดอากาศต่ำที่มีกำลังแรง พายุดีเปรสชันที่จะพัฒนาเป็นพายุเขตร้อน พายุไต้ฝุ่น ตามลำดับ ความเสียหายที่เกิดจากพายุมาจากสาเหตุใหญ่ 3 ประการ คือ

¹ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดยะลา. (ม.ป.ป.). อุทกภัย. หน้า 1. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน พ.ศ. 2555, จาก <http://61.19.54.141/yla/Acobat/flood.pdf>.

- 1) ลมพัดแรง (Violent winds)
- 2) น้ำท่วมเนื่องจากฝนตกหนักมาก (Flood due to heavy rainfall)
- 3) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surge)

สำหรับพายุหมุนเขตร้อน หรือพายุไต้ฝุ่นที่พัดอยู่ทางตะวันตกของมหาสมุทรแปซิฟิก มักก่อตัวอยู่ในน่านน้ำทางตะวันออกของประเทศฟิลิปปินส์ และเคลื่อนที่เข้าสู่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น ราวเดือนกรกฎาคม เข้าสู่ประเทศจีน ได้หัวน ส่องกง ราวเดือนสิงหาคม เข้าสู่ฝั่งเวียดนามหรือเข้าสู่อ่าวตังเกี๋ย บางครั้งสามารถเคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยตอนบนได้ในเดือนกันยายน แต่มักจะลดกำลังลงกลายเป็นดีเปรสชัน (Depression) เนื่องจากถูกลูกเห็บในเวียดนาม ขวางทางลม จากสถิติเดือนตุลาคมเป็นเดือนที่พายุหมุนเขตร้อน เคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบ่อยที่สุด คือ 40 ลูก ในเวลา 38 ปี (พ.ศ. 2494-2531) ในอ่าวเบงกอลช่วงต้นเดือนพฤษภาคมก่อนเข้าสู่ฝั่งพายุมักก่อตัวขึ้นในอ่าวเบงกอล และเคลื่อนที่ทางเหนือเข้าสู่ประเทศบังคลาเทศ หรือประเทศเมียนมาร์ ทำให้มีผลกระทบต่อประเทศไทยทางด้านตะวันตก ลักษณะของฝนตกที่ตกเนื่องจากพายุหมุนเขตร้อน จะเป็นฝนตกที่หนักและมีบริเวณกว้างกับมีพายุลมแรงด้วย

2. ร่องมรสุม (Intertropical Convergence Zone: ICZ หรือ ITCZ, Equatorial trough หรือ Monsoon trough) มีลักษณะเป็นแนวพาดขวางทิศตะวันตก-ตะวันออก ในเขตร้อนใกล้ๆ อีควเอเตอร์ ร่องมรสุมจะเลื่อนขึ้นลงและพาดผ่านประเทศไทยช้ากว่าแนวโคจรของดวงอาทิตย์ประมาณ 1 เดือน ความกว้างของร่องมรสุมประมาณ 6-8 องศาละติจูด ร่องมรสุมจะเริ่มพาดผ่านประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม โดยร่องมรสุมกำลังอ่อนจะพาดผ่านภาคใต้ของประเทศไทย และเลื่อนขึ้นไปเป็นลำดับประมาณปลายเดือนมิถุนายนถึงครั้งแรกของเดือนกรกฎาคม ร่องมรสุม จะเลื่อนขึ้นไปอยู่บริเวณตอนใต้ของประเทศจนทำให้เกิดฝนทิ้งช่วง และจะเลื่อนกลับมาพาดผ่านภาคเหนือของประเทศไทยอีกครั้งประมาณเดือนกันยายน และเลื่อนลงไปทางอีควเอเตอร์ ตามลำดับ ในช่วงที่เลื่อนกลับมาที่ร่องมรสุมจะมีกำลังแรงกว่าในระยะแรก บริเวณร่องมรสุมจะมีเมฆมากและมีฝนตกหนักอย่างหนาแน่น ฝนที่ตกจะมีลักษณะตกชุกเป็นครั้งแรก (ตกๆ หยุดๆ วันละหลายครั้ง) แต่ตกไม่หนัก

3. ลมมรสุมกำลังแรง (Strong Monsoon) มรสุม คือลมประจำฤดู มาจากคำว่า Mausim ในภาษาอาหรับ แปลว่า ฤดู ลมมรสุมเกิดขึ้นเนื่องจากความแตกต่างระหว่างอุณหภูมิของพื้นดิน และพื้นน้ำในฤดูหนาวและฤดูร้อน ในฤดูหนาวอุณหภูมิของอากาศเหนือพื้นทวีปเย็นกว่าอากาศเหนือพื้นที่มหาสมุทรที่อยู่ใกล้เคียง อากาศเหนือพื้นน้ำจึงมีอุณหภูมิสูงกว่า และลอยตัวขึ้นสู่เบื้องบน อากาศเหนือทวีปซึ่งเย็นกว่าจึงไหลไปแทนที่ ทำให้เกิดลมพัดออกจากทวีป พอถึงฤดูร้อน อุณหภูมิของดินภาคพื้นทวีปสูงกว่าน้ำในมหาสมุทร เป็นเหตุให้เกิดลมพัดไปในทิศทางตรงกันข้าม ลมมรสุมที่มีกำลังแรงจัด ได้แก่ มรสุมที่เกิดบริเวณภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงใต้ของ

ทวีปเอเชีย อันเป็นบริเวณที่ตั้งของประเทศเวียดนาม กัมพูชาประชาธิปไตย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไทย สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอิสลามปาเกิสถาน และอินเดีย โดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งอยู่ในเขตอิทธิพลของมรสุม ประเทศไทยจึงอยู่ในอิทธิพลของมรสุม 2 ฤดู คือ มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพัดประมาณฤดูกาลละ 6 เดือน

มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (Southwest Monsoon) มรสุมนี้ก่อให้เกิดอุทกภัยได้ เนื่องมาจากเมื่อพัดจากมหาสมุทรอินเดียปะทะขอบฝั่งตะวันตกของภาคใต้ และเมื่อผ่านอ่าวไทยแล้วจะปะทะขอบฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย มรสุมนี้เริ่มต้นตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม และสิ้นสุดลงตอนต้นเดือนตุลาคม

ในระยะเมื่อมรสุมตะวันตกเฉียงใต้แรงจัด ความเร็วของลมอาจจะสูงถึง 30 นีโอด เป็นระยะเวลาหลายๆ วัน คลื่นทางฝั่งตะวันตกของภาคใต้ใหญ่มาก เนื่องจากลมแรงจัดประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งอ่าวเบงกอลและมหาสมุทรอินเดีย มีช่วงระยะที่ลมเคลื่อนที่ไกลมาก คลื่นและลมจึงพัดพาน้ำทะเลในอ่าวเบงกอลมาสะสมทางขอบฝั่งตะวันตกของภาคใต้ตลอดฝั่ง ทำให้ระดับน้ำในทะเลตามขอบฝั่งสูงขึ้นมากจากระดับน้ำทะเลปานกลางในฤดูนี้และในระยะเดียวกัน ถ้าเกิดพายุดีเปรสชันขึ้นในอ่าวเบงกอลทางฝั่งตะวันตกของภาคใต้ ผลอันเกิดจากความกดอากาศต่ำในบริเวณพายุและผลอันเกิดจากฝนที่ตกหนักบนภูเขาและชายฝั่งรวมเข้าด้วยกันแล้ว จะทำให้เกิดระดับน้ำในทะเลและแม่น้ำสูงจนเป็นน้ำท่วมและเกิดอันตรายได้

มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Monsoon) เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนตุลาคมถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ตั้งต้นพัดจากประเทศจีนและไซบีเรียผ่านทะเลจีนใต้ปะทะขอบฝั่งเวียดนาม ส่วนที่หลุดจากปลายแหลมอินโดจีนจะพัดผ่านอ่าวไทยตอนใต้ปะทะขอบฝั่งตะวันออกของภาคใต้ หรือฝั่งตะวันตกของอ่าวไทยตั้งแต่ใต้สงขลาลงไป มรสุมนี้มีกำลังแรงจัดเป็นคราวๆ เมื่อบริเวณความกดอากาศสูงในประเทศจีนมีกำลังแรงขึ้น ลมในทะเลจีนใต้มีความเร็วถึง 30-35 นีโอด (52-64 กิโลเมตร) แต่เนื่องด้วยมรสุมนี้ปะทะขอบฝั่งเวียดนามเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ลมมรสุมที่พัดผ่านเข้ามาในอ่าวนั้นมีช่วงระยะที่ลมเคลื่อนที่ไม่ได้ไกล จึงไม่ได้รับความกระทบกระเทือนมากเป็นแต่เพียงคลื่นค่อนข้างใหญ่และระดับน้ำสูงกว่าปกติ แต่ก็ไม่สูงมากนัก ลมที่พัดแหลมญวนและทางใต้ลงไป จะทำให้เกิดผลทางขอบชายฝั่งตะวันออกของภาคใต้ ตั้งแต่ใต้สงขลาไปได้มากเช่นเดียวกัน คือ ทำให้เกิดคลื่นใหญ่มาก และระดับน้ำสูงจากปกติมากจนอาจจะเป็นน้ำท่วมได้

4. พายุฟ้าคะนอง พายุฝนหรือฟ้าคะนองที่เกิดขึ้นติดต่อกันเป็นเวลานานหลายๆ ชั่วโมง ทำให้มีฝนตกหนักต่อเนื่องกันนานๆ มีปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในบริเวณที่ราบเชิงเขาใกล้ต้นน้ำลำธารในฤดูร้อนและฤดูฝน เมื่อเกิดพายุฝนฟ้าคะนองและฝนตกหนักในป่าบนภูเขา น้ำฝนที่มีปริมาณมากที่ตกในป่าและบนภูเขาไหลอย่างรุนแรงลงสู่ที่ราบเชิงเขา ทำให้เกิดน้ำท่วมขึ้น

ในระยะเวลาสั้นๆ น้ำป่าและน้ำจากภูเขาที่ไหลลงสู่ที่ต่ำอย่างรวดเร็วจนทำให้เกิดน้ำท่วม ในระยะเวลากะทันหัน หลังจากฝนตกหนักในช่วงระยะเวลาสั้นเช่นนี้ เรียกว่า น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) แต่ภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง หรือมากกว่าเพียงเล็กน้อย เมื่อน้ำได้ไหลลงสู่แหล่งน้ำลำธารเป็นส่วนมากแล้ว ระดับน้ำก็จะเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว ในประเทศไทยจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกับเทือกเขาสูง เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เคยมีปรากฏการณ์เช่นนี้อยู่เสมอด้วยคลื่นน้ำขนาดใหญ่เคลื่อนที่มาอย่างรวดเร็วมาก โอกาสจะหลบหนีจึงมีน้อย นอกเสียจากจะได้วางแผนไว้ล่วงหน้าอย่างเรียบร้อยแล้ว

5. น้ำทะเลหนุน (High Tide) ในระยะเวลาของภาวะน้ำเกิด คือ ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นจากน้ำขึ้นปกติประมาณร้อยละ 20 เป็นเพราะตำแหน่งของโลก ดวงจันทร์และดวงอาทิตย์อยู่ในแนวตรงกัน จะรวมแรงดึงดูดให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นที่เรียกว่า ภาวะน้ำเกิด น้ำทะเลจะหนุนให้ระดับน้ำในแม่น้ำสูงขึ้นอีกมาก ถ้าเป็นระยะเวลาที่ประจวบระหว่างน้ำป่าและน้ำจากภูเขาไหลลงสู่แม่น้ำ จะทำให้อัตรการไหลของน้ำในแม่น้ำลดลงมากหรืออาจจะหยุดไหล น้ำในแม่น้ำจึงไม่สามารถจะระบายลงสู่ทะเลได้ ถ้าระยะที่น้ำทะเลหนุนนี้เป็นระยะเวลาที่น้ำในแม่น้ำมีระดับสูงอยู่แล้ว ย่อมเกิดน้ำล้นตลิ่งท่วมขังบริเวณบ้านเรือนริมฝั่งแม่น้ำได้ แต่ไม่มีกระแสน้ำเชี่ยวเกิดขึ้นด้วย อันตรายจึงมีน้อยมาก เว้นแต่ระยะเวลาที่น้ำล้นตลิ่ง (River Flood) จะเนิ่นนานออกไปอีกหลายวัน ความสูญเสียก็อาจเพิ่มขึ้น

6. แผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟระเบิด เมื่อเกิดแผ่นดินไหวหรือเมื่อเกิดภูเขาไฟบนบกและภูเขาไฟใต้น้ำระเบิด เปลือกของผิวโลกบางส่วนจะได้รับความกระทบกระเทือนต่อเนื่องกัน บางส่วนของผิวโลกจะสูงขึ้น บางส่วนจะยุบลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อภูเขาไฟใต้น้ำระเบิด จะทำให้เกิดคลื่นใหญ่ในมหาสมุทรและเกิดน้ำท่วมตามเกาะและเมืองชายฝั่งทะเลได้ ปรากฏการณ์นี้มีบ่อยครั้งในมหาสมุทรแปซิฟิก เมืองชายทะเลในประเทศญี่ปุ่น และหมู่เกาะฮาวาย ได้รับความอันตราย ดังเช่นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2503 ได้ถูกคลื่นกระแสน้ำพัดขึ้นฝั่งในอาวสุโลที่แคบและตื้น ทำให้เกิดน้ำท่วมใหญ่ที่เมืองสุโล ผู้คนและบ้านเรือนจมน้ำ ทรัพย์สินสมบัติได้รับความเสียหายมาก ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการเกิดแผ่นดินไหวใหญ่ในประเทศแถบอเมริกาใต้ริมฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก คลื่นใหญ่ที่มีชื่อเรียกว่า “ซึนามิ (Tsunami)” เกิดจากแผ่นดินไหว แผ่นดินถล่มหรือภูเขาไฟระเบิดในพื้นที่ท้องมหาสมุทร จึงเดินทางข้ามมหาสมุทรแปซิฟิกด้วยความเร็วประมาณ 600-1,000 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เข้าถล่มชายฝั่งทะเล คลื่นชนดินเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้น

เป็นประจำในแถบเมืองชายฝั่งทะเลในประเทศญี่ปุ่น ชาวญี่ปุ่นจึงเรียกว่า “ซึนามิ” ลักษณะการเกิดเหมือนคลื่นพายุซัดฝั่ง²

2.1.1.2 รูปแบบของอุทกภัยจากธรรมชาติ (Types of Natural Flood)

จากการศึกษารูปแบบของอุทกภัยจากธรรมชาติ อาจสรุปได้ 5 ชนิด³ คือ

1. น้ำล้นตลิ่ง (River Flood) เกิดจากน้ำทะเลหนุน
2. น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) เกิดจากฝนตกหนักเป็นเวลานาน บริเวณที่สูง ต้นน้ำลำธาร ด้วยการเกิดพายุหมุนเขตร้อน ร่องมรสุม ลมมรสุมมีกำลังแรง หรือพายุฟ้าคะนอง
3. คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surges) เกิดจากพายุหมุนเขตร้อน
4. น้ำท่วมขัง (Drainage Flood) เกิดจากพายุหมุนเขตร้อน ร่องมรสุม ลมมรสุม หรือพายุฟ้าคะนอง (Depression)
5. คลื่นซึนามิ (Tsunami) เกิดจากแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิดและแผ่นดินถล่ม

2.1.1.3 อันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย

เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำและทะเลสูงขึ้นมากจนล้นฝั่งและตลิ่ง นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแล้ว ถ้ายังเป็นกระแสน้ำที่ไหลเชี่ยวหรือคลื่นที่ซัดถล่มจากทะเล ขึ้นมาบนฝั่งและถอยหลังไป จะมีอำนาจทำลายกวาดทุกสิ่งทุกอย่างลงทะเลไปหมด ยังจะเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถจะประเมินได้ อันตรายและความเสียหายอาจจะกล่าวได้ ดังนี้

1. อันตรายและความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน อาคาร บ้านเรือน โดยตรง เกิดน้ำท่วมในบ้านเมือง โรงงาน คลังพัสดุ โกดังสินค้า บ้านเรือนไม่แข็งแรงอาจถูกกระแสน้ำไหลเชี่ยวพังทลาย หรือคลื่นซัดลงไปทะเลไปได้ ผู้คน สัตว์พาหนะ สัตว์เลี้ยง อาจจมน้ำตาย หรือถูกพัดพาไปกับกระแสน้ำ

1) เส้นทางคมนาคมถูกตัดขาดทั้งทางถนน ทางรถไฟ ชำรุดเสียหาย โดยทั่วไปรวมทั้งยานพาหนะ ینگรับส่งสินค้าไม่ได้ เกิดความเสียหายและชะงักงันทางเศรษฐกิจ

2) กิจกรรมสาธารณูปโภคจะได้รับความเสียหาย เช่น กิจกรรมโทรเลข โทรศัพท์ ไฟฟ้า การประปา และระบบการระบายน้ำ เป็นต้น

3) สิ่งก่อสร้าง สาธารณสถานเกิดความเสียหาย เช่น สถานีขนส่ง ท่าอากาศยาน สวนสาธารณะ โรงเรียน วัด สถาปัตยกรรม และศิลปกรรมต่างๆ

² สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดยะลา. (ม.ป.ป.). อุทกภัย. หน้า 4. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน พ.ศ. 2555, จาก <http://61.19.54.141/yla/Acobat/flood.pdf>

³ แหล่งเดิม. หน้า 4.

2. ความเสียหายของแหล่งเกษตรกรรม ได้แก่ แหล่งกสิกรรมไร่นา สัตว์เลี้ยง สัตว์พาหนะ ตลอดจนแหล่งเก็บเมล็ดพันธุ์พืชยูงฉาง

3. ความเสียหายทางเศรษฐกิจ รายได้ของประเทศลดลง ผลกำไรจากภาระกิจต่างๆ ถูกกระทบกระเทือน รัฐต้องมีรายจ่ายสูงขึ้นจากการซ่อมบูรณะซ่อมแซม และช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัย และเกิดข้าวยากหมากแพงทั่วไป

4. ความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน ขณะเกิดอุทกภัยขาดน้ำดีในการ อุปโภคบริโภค ขาดความสะดวกด้านห้องน้ำ ห้องส้วม ทำให้เกิดโรคระบาด เช่น โรคน้ำกัดเท้า โรคผิวหนัง โรค รวมทั้งโรคเครียด มีความวิตกกังวลสูง โรคประสาท ตามมา

5. ความเสียหายที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ ฝนตกที่หนัก น้ำที่ท่วมพื้นที่นาบนแผ่นดิน และกระแสน้ำที่ไหลเชี่ยวทำให้เกิดแผ่นดินถล่ม (Landslides) ได้ นอกจากนั้นผิวน้ำดินที่อุดม สมบูรณ์จะถูกน้ำพัดพาลงสู่ที่ต่ำ ทำให้ดินขาดปุ๋ยธรรมชาติ และแหล่งน้ำเกิดการตื้นเขิน เป็นอุปสรรคในการเดินเรือ การป้องกันและลดความเสียหายจากอุทกภัย พายุขนาดต่างๆ ที่เคลื่อน เข้ามาซึ่งทำให้ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานานก็ดี หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ที่จะทำให้ระดับน้ำ ในแม่น้ำ และทะเลสูงขึ้นจนเกิดอุทกภัยได้ก็ดี นับว่าเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มนุษย์ไม่อาจ หลีกเลีย้งได้ แต่ระดับน้ำที่สูงขึ้นเกิดเป็นน้ำท่วมนั้น ในบางกรณีมนุษย์อาจจะควบคุม ป้องกัน ปรับปรุง แก้ไขพื้นที่รับน้ำเพื่อลดอันตรายจากอุทกภัยอันอาจจะเกิดขึ้นได้

2.1.2 หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติและ ความเสียหายกรณีอุทกภัย

ในอดีตประเทศไทยมีประสบการณ์ในการจัดการภัยพิบัติค่อนข้างจำกัด ภัยพิบัติ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ได้แก่ ภาวะน้ำท่วม พายุฝน และภัยแล้งที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล ซึ่งไม่มีความ รุนแรงมากนัก การเตรียมการต่างๆ จึงอยู่บนสมมุติฐานของลักษณะภัยพิบัติดังกล่าวภายในขอบเขต ความรุนแรงระดับหนึ่งเท่านั้น ระบบการเตรียมพร้อม การจัดการในภาวะฉุกเฉินและการกู้ภัยจึง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในรองรับภัยขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งนับว่ามีความรุนแรง มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่ หลายครั้ง จึงทำให้เกิดการตื่นตัวในเชิงนโยบายของรัฐ ความตระหนักรู้ของสาธารณชน และระบบ อาสาสมัคร ทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นอีกระดับหนึ่ง โดยมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารจัดการ เพราะการบริหารจัดการที่มี ความพร้อมและเป็นขั้นตอนอย่างมีระบบจะมีส่วนช่วยเหลือประชาชนก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2.1 แนวคิดการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยสมัยใหม่

การป้องกันการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติสมัยใหม่ซึ่งรวมถึงอุทกภัย เป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เรียกว่า “วงจรการจัดการสาธารณภัย” แบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่

1. การดำเนินการก่อนเกิดภัย (Mitigation, Prevention and Preparedness) เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ตลอดจนการเตรียมการเพื่อเผชิญเหตุกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรการป้องกันภัย การจัดทำแผนหรือวางระบบการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม การเตรียมบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ การฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการและการประสานงาน ฯลฯ ประกอบด้วย

1) การป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้น

2) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ

3) การเตรียมพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคลในการเผชิญกับภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การดำเนินการขณะเกิดภัย (Response) เป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการระดมทรัพยากรต่างๆ เข้าช่วยเหลือเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย ตลอดจนการระงับภัย หรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้น กิจกรรมสำคัญได้แก่ การแจ้งเตือนภัย การลดอันตรายและระงับภัยที่เกิดขึ้น การบรรเทาภัย การอพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สินต่างๆ ไปไว้ยังสถานที่ปลอดภัย การจัดให้บริการด้านอาหาร น้ำดื่ม เสื้อผ้า ที่พักชั่วคราว และเวชภัณฑ์ แก่ผู้ประสบภัย (โดยจะใช้เงินงบประมาณดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546) ได้แก่ การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น

3. การดำเนินการภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว (Recovery and Development) เป็นการฟื้นฟูกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน การประกอบอาชีพ และบริการของรัฐให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ การซ่อมแซมบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ตลอดจนการพัฒนาเพื่อป้องกันมิให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต ประกอบด้วย

1) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น

2) การพัฒนา (Development) การพัฒนาหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด

2.1.2.2 สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know)

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อย่างแยกกันไม่ออก เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการแล้ว ย่อมไม่อาจจะร่วมมือกับทางราชการในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก

แนวความคิดที่รับรองให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ เริ่มปรากฏขึ้นในระบบกฎหมายไทยเป็นครั้งแรกเมื่อนายพนัส ทัศนียานนท์ ซึ่งเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นำสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากทางราชการมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ด้วย หลังจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 48 ทวิ จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน เพราะการดำเนินการตาม โครงการขนาดใหญ่ของรัฐย่อมจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งอยู่อาศัยใกล้เคียงไม่มากนักน้อย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการนำหลักการนี้ไปบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย

2.1.2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม⁴ (Participatory Governance) คือ การบริหารราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

⁴ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2555, จาก

http://webhost.cpd.go.th/ewt/participate/manage_people1_1.html.

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วย วิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้อย่างง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่าย และความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

2.1.2.4 ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามแนวทางการบริหารจัดการด้านน้ำท่วมล้น (Flood Management) โดยที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตรมรสุม มีฝนตกชุกและปริมาณน้ำฝนสูง จึงเกิดปัญหาน้ำท่วมอยู่ในหลายพื้นที่เกือบทุกภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระปรีชาญาณในปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอมา และทรงวิเคราะห์ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมและทรงคำนึงถึงการเลือกใช้วิธีการต่างๆ ที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและสมรรถนะของกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมคือ

1. การก่อสร้างคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมแต่ครั้งโบราณ โดยการก่อสร้างคันดินกั้นน้ำขนาดที่เหมาะสมขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งพอสมควร เพื่อป้องกันมิให้น้ำล้นตลิ่งไปท่วมในพื้นที่ต่างๆ ด้านใน เช่น คันกั้นน้ำโครงการมูโนะ และโครงการปีเหล็งอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น

2. การก่อสร้างทางผันน้ำ เพื่อผันน้ำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ล้นตลิ่งท่วมท้นให้ออกไป โดยการก่อสร้างทางผันน้ำหรือขุดคลองสายใหม่เชื่อมต่อกับลำน้ำที่มีปัญหาน้ำท่วมโดยให้น้ำไหลไปตามทางผันน้ำที่ขุดขึ้นใหม่ไปลงลำน้ำสายอื่น หรือระบายออกสู่ทะเลตามความเหมาะสม

3. การปรับปรุงและตกแต่งสภาพลำน้ำ เพื่อให้ น้ำที่ท่วมทะลักสามารถไหลไปตามลำน้ำได้สะดวกหรือช่วยให้กระแส น้ำไหล เร็วยิ่งขึ้น อันเป็นการบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมขังได้ โดยใช้วิธีการดังนี้

- 1) ขุดลอกลำน้ำตื้นเขินให้น้ำไหลสะดวกขึ้น
- 2) ตกแต่งดินตามลาดตลิ่งให้เรียบมิให้เป็นอุปสรรคต่อทางเดินของน้ำ
- 3) กำจัดวัชพืช ผักตบชวา และเรือทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำไหลให้ออกไปจนหมดสิ้น
- 4) หากลำน้ำคดโค้งมาก ให้หาแนวทางขุดคลองใหม่เป็นสายตรงให้น้ำไหลสะดวก

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแนวพระราชดำริให้มีระบบการบริหารจัดการด้านน้ำท่วม ในวิธีการที่ตรัสว่า “แก้มลิง” ซึ่งได้พระราชทานพระราชอรรถาธิบายว่า...ถึงโดยทั่วไปถ้าเราส่งกล้วยให้ ถึงจะรีบปอกแล้วเอาเข้าปากเคี้ยวแล้วเอาไปเก็บไว้ที่แก้ม ถึงจะเอา

⁵ ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม. สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2555, จาก

กล้วยเข้าไปไว้ที่กระพุ้งแก้ม ได้เกือบทั้งหัว โดยเอาไปไว้ที่แก้มก่อนแล้วจึงนำมาเคี้ยวบริโภคนและกลืนกินเข้าไปภายหลัง...⁶

เปรียบเทียบได้กับเมื่อเกิดน้ำท่วมก็ขุดคลองต่างๆ เพื่อชักน้ำให้มารวมกันแล้วนำมาเก็บไว้เป็นบ่อพักน้ำอันเปรียบได้กับแก้มลิง แล้วจึงระบายน้ำลงทะเลเมื่อปริมาณน้ำทะเลลดลง

ลักษณะและวิธีการของโครงการแก้มลิง

1. ดำเนินการระบายน้ำออกจากพื้นที่ตอนบนให้ไหลไปตามคลองในแนวเหนือ-ใต้ลงคลองพักน้ำขนาดใหญ่ที่บริเวณชายทะเล เช่น คลองชายทะเลของฝั่งตะวันออก ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นบ่อเก็บน้ำขนาดใหญ่ คือ แก้มลิง ต่อไป

2. เมื่อระดับน้ำทะเลลดต่ำกว่าระดับน้ำในคลอง ก็ทำการระบายน้ำจากคลองออกทางประตูระบายน้ำ โดยใช้หลักการทฤษฎีแรงโน้มถ่วงของโลก (Gravity Flow) ตามธรรมชาติ

3. สูบน้ำออกจากคลองที่ทำหน้าที่แก้มลิง ให้ระบายออกในระดับต่ำที่สุดออกสู่ทะเลเพื่อจะได้ทำให้น้ำตอนบนค่อยๆ ไหลมาเองตลอดเวลาส่งผลให้ปริมาณน้ำท่วมพื้นที่ลัดน้อยลง

4. เมื่อระดับน้ำทะเลสูงกว่าระดับน้ำในลำคลองให้ทำการปิดประตูระบายน้ำเพื่อป้องกันมิให้น้ำย้อนกลับ โดยยึดหลักน้ำไหลทางเดียว(One Way Flow)

หลักการ 3 ประเด็น ที่โครงการแก้มลิงจะสามารถมีประสิทธิภาพบรรลุผลสำเร็จตามแนวพระราชดำริ คือ

1. การพิจารณาสถานที่ที่จะทำหน้าที่เป็นบ่อพักและวิธีการชักน้ำท่วมไหลเข้าสู่บ่อพัก
2. เส้นทางน้ำไหลที่สะดวกต่อการระบายน้ำเข้าสู่แหล่งที่ทำหน้าที่บ่อพักน้ำ
3. การระบายน้ำออกจากบ่อพักน้ำอย่างต่อเนื่อง

2.1.2.5 หลักอิสรภาพในทางแพ่ง (Private Autonomy)

หลักอิสรภาพในทางแพ่ง⁷ หมายถึง อำนาจของเอกชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมายของตนเองด้วยตนเองทั้งในส่วนตัวและในทางทรัพย์สิน

เราทุกคนในฐานะที่เป็นปัจเจกชนมีความเป็นอิสระหรือมีเสรีภาพที่จะกำหนดขอบเขตในทางกฎหมายของเราเองอย่างไรก็ได้ตามแต่ที่เราต้องการหรือตามแต่ที่เราเห็นสมควรเมื่อเราใช้อิสระหรือเสรีภาพนี้แล้ว กฎหมายก็จะมารับรองให้สิ่งที่เราทำบังเกิดผลในทางกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม หลักอิสรภาพในทางแพ่งนี้ ไม่อาจแสดงออกมาในรูปของอำเภอใจได้ หลักอิสรภาพในทางแพ่งอาจจะพบข้อจำกัดหรือกรอบบางประการได้⁸ ได้แก่

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 26.

⁷ ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธ์. (2549). คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. หน้า 25.

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 26.

1. การเคารพขอบเขตในทางกฎหมายของบุคคลอื่น กล่าวคือการใช้อิสระในทางแพ่งของเราเป็นการแสดงออกซึ่งพลังทางร่างกายและสติปัญญาเพื่อสนองต่อความจำเป็นและผลประโยชน์เฉพาะของชีวิตเราเอง โดยปราศจากการที่จะเข้าไปก้าวก่ายหรือรुकล้ำทางขอบเขตทางกฎหมายของบุคคลอื่น ไม่ว่าต่อสถานะหรือต่อเสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายโอนของบุคคลอื่นก็ตาม

2. การเคารพกฎเกณฑ์ที่มาจากเหตุผลของเราเอง อันหมายถึงว่า อิสระในทางแพ่งจะต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรม หรือของกฎหมายธรรมชาติด้วย

3. การเคารพทบบัญญัติของกฎหมาย เพราะแม้การใช้อิสระในทางแพ่งจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายได้ หรือเรียกว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย เพราะกฎหมายมารองรับให้เป็นเช่นนั้น แต่ผลที่เกิดจากอิสระในทางแพ่งก็อาจถูกจำกัดหรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมจากทบบัญญัติของกฎหมายได้ ดังเช่น ในกรณีที่มีได้มีการกำหนดราคาในการซื้อขายกันไว้ ราคาที่อาจถูกกำหนดจากกฎหมาย หรือราคากำหนดไว้แล้วแต่ต่างจากที่กฎหมายกำหนด ราคาตามกฎหมายก็อาจเข้ามาแทนที่ราคาที่เกิดจากการใช้อิสระในทางแพ่งก็ได้

สิ่งสำคัญที่การจำกัดเสรีภาพไม่ทำลายรากฐานความคิดของอิสระในทางแพ่งก็เพราะการจำกัดนั้นอาจเกิดขึ้นเพียงบางโอกาสหรือเพียงบางส่วนสำหรับการกำหนดผลประโยชน์ของเอกชนด้วยตัวเอกชนเอง⁹

ขอบเขตในการปรับใช้ อย่างไรก็ตาม อิสระและเสรีภาพในทางแพ่งที่เรามีในฐานะที่เป็นปัจเจกชนนั้น แม้จะกว้างขวางเพียงใด แต่มิใช่ไร้ขอบเขต¹⁰

อิสระและเสรีภาพนี้ต้องอยู่ภายในกรอบ และกรอบนี้ก็คือ กฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นกรอบที่เราในฐานะที่เป็นปัจเจกชนไม่อาจก้าวล่วงออกมาได้ เพราะเมื่อไรที่เราก้าวล่วงออกมา ย่อมหมายความว่า เราได้ใช้เสรีภาพของเราก้าวก่าย รุกล้ำเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือของประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว

ฉะนั้น เมื่อถึงจุดนี้ กฎหมายจึงไม่อาจยอมรับการกระทำใดๆ ที่เราทำให้มีผลในทางกฎหมายได้ กล่าวคือ ไม่อาจที่จะรับรองการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีผลในทางกฎหมายตามที่บุคคลนั้นต้องการได้

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 26.

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 27.

2.1.2.6 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการนี้ได้มีการเผยแพร่มาหลายปี จนในที่สุดได้รับการยอมรับโดยที่ประชุมนานาชาติ (The First International Conference on the Protection of North Sea in 1984 and The Second International Conference in 1984) ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือในปี พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2530 ว่าเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมต่อการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อมที่ควรได้รับการสนับสนุน

หลักการป้องกันหรือระมัดระวังรักษาไว้ก่อน ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อม (Precautionary Environmental Protection) ที่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐและเอกชนในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมทั้งองค์การในระดับระหว่างประเทศ อาทิเช่น ธนาคารโลกจะพิจารณาเรื่องสีงแวดล้อมในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่โครงการหรือกิจการใดๆ ด้วย

หลักการป้องกันล่วงหน้าหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การป้องกัน (Prevention) เป็นวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการฟื้นฟู เสียหาย ในภายหลัง โดยเฉพาะการจัดให้มีมาตรการป้องกันในรูปแบบต่างๆ จากกิจการอุตสาหกรรมก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่มีควมจำเป็นอย่างยิ่ง

หลักการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนนี้ เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนการประเมินหรือการคาดคะเนของสถานการณ์ในภายภาคหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมป้องกัน¹¹ ด้วยเหตุนี้จึงควรมนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันอุทกภัย

2.1.2.7 ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เป็นผลสืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2554 ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรง ในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เสียหายความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยง ต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติ ที่ใกล้จะถึงและการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

¹¹ โภเมท ทองภิญโญชัย. (2534). *การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. หน้า 77-85.

จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทางและโดยที่ปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ประกอบการ ปรึกษาวิสาหกิจประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการ รับประกันวินาศภัยที่เกิดจากภัยพิบัติ ส่งผลให้ประชาชน และผู้ประกอบการต้องเสียเปรียบกันเป็น จำนวนสูงมากหรือไม่สามารถเอาประกันภัยได้ ดังนั้น เพื่อช่วยเหลือประชาชน และผู้ประกอบการ ให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินและกิจการของบุคคลดังกล่าวที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนในประเทศสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนส่งเสริมการ ประกันภัยพิบัติ เพื่อจัดตั้งกองทุนในการทำหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และโดยที่ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริม การประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555¹²

วัตถุประสงค์

1. เพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินและกิจการ
2. เพื่อจัดให้มีความสามารถในการเอาประกันภัยต่อในจำนวนที่เพียงพอต่อความ ต้องการ (Capacity) และในอัตราเบี้ยประกันภัยที่ต่ำสุด
3. เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติได้อย่างทั่วถึง ในอัตราเบี้ยประกันภัย ที่เหมาะสม
4. เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนต่างชาติ และผู้ประกอบการต่างๆ ยังคงดำเนิน กิจการต่อไปในประเทศไทย¹³

2.2 อุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม (Industries and Industrial Estate)

การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงใน เกรทบริเตน (Great Britain) ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยมีจุดเริ่มจากเทคโนโลยีเครื่องจักรไอน้ำ (ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงหลัก) ทำงานด้วยเครื่องจักรอัตโนมัติ (โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและ เศรษฐกิจถูกผลักดันด้วยการสร้างเรือ เรือกำปั่น รถยนต์ และทางรถไฟ ที่อาศัยเครื่องจักรไอน้ำ ความเจริญก้าวหน้าแผ่ขยายไปสู่ยุโรปตะวันตกและทวีปอเมริกาเหนือ และส่งผลกระทบต่อทั่วโลก ในที่สุด

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 10 ก, 26 มกราคม 2555, หน้า 10.

¹³ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2556, จาก

2.2.1 ความเป็นมาของอุตสาหกรรมในประเทศไทย

การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย¹⁴ ได้เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2497 โดยได้มีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม แต่ไม่มีใครได้ผลตามเป้าหมาย เพราะยังไม่มีแรงจูงใจและให้ความสะดวกแก่ผู้ลงทุนอย่างเพียงพอ ดังนั้นในสมัย ๑พฉ๑จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2501 จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ต่อมาได้มีสถานะติบัญญัติแล้ว จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 กฎหมายฉบับนี้ได้รวบรวมข้อความในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 เข้าไว้ด้วย ซึ่งให้หลักประกันความคุ้มครอง และสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเน้นความสำคัญในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรม และเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศและอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ก็ยังคงให้ความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ต่อมารัฐบาลได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเนื่องจากจะช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศได้ดีกว่า และโดยที่ประเทศไทยมีทรัพยากรที่จะสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้ ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ได้เริ่มเบนความสำคัญไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ซึ่งยังคงเน้นในเรื่องการส่งออกแต่ได้ผนวกในเรื่องนโยบายการกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาคไว้ด้วย

ในช่วงระยะเวลาของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา รวม 30 ปี ได้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมในอัตราที่สูงมาก และมีอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่มากมาย เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ โรงกลั่นน้ำมัน ยางรถยนต์ ประกอบรถยนต์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป กระดาษ ตลอดจนอุตสาหกรรมจากไม้ เครื่องเสียง เครื่องประดับ อัญมณี ปีโตรเคมี เป็นต้น ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมดั้งเดิมของไทย เช่น อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เบียร์ สุรา วัสดุก่อสร้าง เซรามิก ได้รับการพัฒนาในกรรมวิธีการผลิต และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพิ่มขึ้น เป็นผลให้ภาคอุตสาหกรรมได้พัฒนาและเพิ่มบทบาทในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากยิ่งขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2503 สัดส่วนผลผลิตของอุตสาหกรรม มีเพียงร้อยละ 13.1 ของผลผลิตรวมทั้ง

¹⁴ กฤษดา โรจนสุวรรณ. (2537). ปัญหากฎหมายของนิคมอุตสาหกรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย. หน้า 1-5.

ประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 29.2 ในปี พ.ศ. 2536 โดยที่ผลผลิตทางภาคเกษตรได้ลดลงเป็นร้อยละ 12.3 ในปัจจุบันผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมจึงมีส่วนมากกว่าผลผลิตภาคการเกษตรเป็นที่คาดหมายกันในเวลานั้นว่า เมื่อเสร็จสิ้นการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NICS (Newly Industrialized Countries) ซึ่งขณะนั้นประเทศที่เป็น NICS ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี ฮังการี และไต้หวัน จนกระทั่งได้มีการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2551-2554) ไปแล้ว ประเทศไทยก็ยังมีได้ถูกจัดให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่¹⁵

ระยะเวลาเริ่มจากการตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไปจนกระทั่งเสร็จสิ้นของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 อุตสาหกรรมได้รับการพัฒนาในอัตราที่สูงมาก อุตสาหกรรมใหม่ๆ ได้เกิดขึ้นมากมายหลายชนิด ในขณะที่อุตสาหกรรมดั้งเดิมที่มีอยู่ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัยเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มมากขึ้นได้สร้างปัญหาแก่ประเทศมากพอสมควร เช่น ปัญหามลภาวะเป็นพิษ ปัญหาการจัดหาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน และปัญหาที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่สอดคล้องกับแผนผังเมืองของประเทศ โรงงานอุตสาหกรรมต่างตั้งอยู่กระจัดกระจายปะปนไปบริเวณต่างๆ ดังนั้นหากไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะสะสมเพิ่มขึ้น จนกระทั่งจะถึงจุดที่ไม่สามารถจะแก้ไขอะไรได้เลยรัฐบาลในสมัยนั้นได้เห็นปัญหาเหล่านี้ จึงได้จัดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ได้มีแนวความคิดในเรื่องการจัดให้มีเขตหรือย่านอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ประกอบกับในขณะนั้นหลายประเทศในเอเชีย เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย ไต้หวัน และสาธารณรัฐเกาหลี ได้ขอให้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และองค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Industrial Development Organization: UNIDO) ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นในการลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นกลไกในการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จด้วยดีดังจะเห็นได้ว่าประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี และไต้หวัน ได้ใช้นิคมอุตสาหกรรมเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศจนประสบความสำเร็จ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นที่บางชันทั้งนี้เพื่อให้โรงงานไปตั้งอยู่บริเวณเดียวกัน ซึ่งทำให้ง่ายและสะดวกในการควบคุมและดูแล โดยเฉพาะในด้านการป้องกันมลภาวะเป็นพิษ ซึ่งสามารถดำเนินการได้

¹⁵ แต่ปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ประเทศไทยก็ยังไม่มีความว่าจะเป็น NICs.

อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับในขณะนั้นประเทศไทยล่าหลังประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ในเรื่องนี้มาก กล่าวคือ

ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแล้วประมาณ 15,500 ไร่
ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย มีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแล้วประมาณ 10,000 ไร่
ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแล้วประมาณ 50,000 ไร่¹⁶
นิคมอุตสาหกรรมบางชัน จึงเป็นนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการพัฒนาและก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมบางชันเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้มอบหมายให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดูแลปรากฏว่าเกิดปัญหาจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ และปัญหาความไม่คล่องตัวในระบบราชการ เนื่องจากกิจการนิคมอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการในลักษณะกึ่งธุรกิจและกึ่งสาธารณูปโภค ดังเช่นประเทศอื่นๆ ที่ปฏิบัติอยู่ ดังนั้น เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการบริหารงานของนิคมอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลในสมัยนั้น ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 พ.ศ. 2515 โดยตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกชื่อย่อว่า “กนอ.” ขึ้นเป็นนิติบุคคลโดยให้เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดตั้ง “นิคมอุตสาหกรรม” ทั่วประเทศซึ่งหลังจากได้ดำเนินการมา 7 ปี ปรากฏว่าประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวไม่มีความคล่องตัวเพียงพอและเพื่อให้สามารถดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้นอีกทั้งเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน

จากการที่ประเทศไทยได้ใช้นิคมอุตสาหกรรมเป็นกลไกอันหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งมีหลักสำคัญในการจูงใจให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเข้ามาใช้พื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรม โดยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร หรือการให้สิทธิประโยชน์ที่มีขีดด้านภาษีอากร เช่น การให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการ คู่สมรส และบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะเข้ามาอยู่ในประเทศไทยได้ตลอดเวลาที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน รวมตลอดถึงการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงานและการประกอบกิจการ โรงงาน ให้ขอรับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว (One Stop Service) เป็นต้น ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ และความสะดวกอื่นๆ อีกมากมาย เช่นนี้ ทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เห็นประโยชน์เข้ามาประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม

¹⁶ กฤษฎา โรจนสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 3.

นิคมอุตสาหกรรม หมายถึง เขตพื้นที่ดินซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม เข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นสัดส่วน อันประกอบด้วยทำให้สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับภาษีอากรและ ไม่ใช่ด้านภาษีอากร สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภคและสาธารณูปการครบครัน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบป้องกันน้ำท่วม ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และ บริการอื่นๆ ที่จำเป็นอีก อาทิเช่น ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ธนาคาร ศูนย์การค้า ที่พักอาศัยสำหรับ คนงาน สถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น

นิคมอุตสาหกรรมได้รับการยอมรับในหลายๆ ส่วนของโลก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนาว่าเป็นกลไกที่ดีที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่ในส่วนภูมิภาค แม้ว่าความหมายของนิคมอุตสาหกรรมจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) ก็ได้ให้นิยามว่า¹⁷ นิคมอุตสาหกรรมคือพื้นที่ซึ่งได้รับการจัดสรรเพื่อการตั้งโรงงานด้วยการขายหรือให้เช่าเพื่อการผลิตสินค้า การพัฒนาพื้นที่ จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาหลักซึ่งจะรวมถึง ถนน ระบบคมนาคม การติดต่อ สื่อสารและการบริการที่เกี่ยวข้อง โรงงานอุตสาหกรรมจะได้รับการก่อสร้างตามมาตรฐานอุตสาหกรรมตามแต่ละประเภทหรือชนิดของอุตสาหกรรมนั้นๆ นิคมอุตสาหกรรมได้รับการควบคุมและพัฒนาตามผังเมือง โดยกำหนดพื้นที่และข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีจุดประสงค์ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใช้พื้นที่และชุมชนโดยส่วนรวม

นอกจากนี้ได้มีท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิคมอุตสาหกรรม” โดยทั่วๆ ไป ดังนี้

วิลเลียม เบรโด (William Bredo)¹⁸ ได้ให้ความหมายนิคมอุตสาหกรรมไว้ว่า หมายถึง บริเวณที่ดิน ซึ่งได้รับการแบ่งที่ดินออกเป็นเขตต่างๆ โดยได้มีการวางแผนที่เรียบร้อยแล้ว เพื่อให้เป็นชุมชนธุรกิจอุตสาหกรรมตามแผนที่ได้วางไว้นั้น รวมถึงการจัดถนน ทางรถไฟ การอำนวยความสะดวกในการคมนาคมต่างๆ การติดตั้งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ นอกจากนั้นตามแผนอาจจะมีการจัดสร้างโรงงานให้ โดยการขายหรือการให้เช่าซื้อ

ปีเตอร์ กล็อกเนอร์ (Peter Gloeckner)¹⁹ ให้ความหมายว่า นิคมอุตสาหกรรมคือ พื้นที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้ว และได้มีการจัดแบ่งส่วนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมกลุ่มหนึ่ง ทั้งนี้การก่อสร้างและการควบคุมได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และภายใต้กฎข้อบังคับ

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 13.

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 14.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 14.

การบริหารของหน่วยงาน และหลักการของนิคมก็เพื่อแสวงหาผลกำไร ทั้งหน่วยงานที่ดำเนินงาน นิคมอุตสาหกรรมนั้น และของผู้เช่านิคมอุตสาหกรรมได้จัดบริการอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้ เพื่อให้ใช้ เพื่อขาย หรือเพื่อให้เช่าหรือเพื่อที่จะคิดค่าเช่า เช่น ถนน ธนาคาร รถไฟ ฯลฯ

รศ.ดร.สมเจตน์ ทิณพงษ์²⁰ ให้ความหมายว่า นิคมอุตสาหกรรมคือ เมืองเฉพาะที่ ประกอบด้วยเขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชย์กรรม และเขตที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ และรองรับด้วยกฎหมายในการบริหาร และการจัดการ ด้านอนุญาต/อนุมัติ รวมทั้งสิทธิประโยชน์เพื่อให้พื้นที่นั้นเป็นแหล่งเชื่อมโยงการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจระดับรายได้ และการศึกษาของสังคม ตลอดจนเกิดคุณภาพของการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ควบคู่กับสิ่งแวดล้อม

วิชัย โสสุวรรณจินดา²¹ ให้ความหมายว่า นิคมอุตสาหกรรมหมายถึง การจัดที่ดินเพื่อการผลิตทางอุตสาหกรรม ให้โรงงานอุตสาหกรรมได้มารวมอยู่ในบริเวณเดียวกันเป็นสัดส่วน โดยรัฐบาลจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งในด้านการคมนาคมและสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การไปรษณีย์ ฯลฯ นอกจากนี้พื้นที่อันเป็นบริเวณตั้งโรงงานแล้ว นิคมอุตสาหกรรมยังมีพื้นที่สำหรับพักอาศัย สวนสาธารณะ สนามกีฬา ที่จอดรถ สำนักงานติดต่อ ตลาด ร้านค้า อาคารพาณิชย์ และอื่นๆ อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย

คำจำกัดความของนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้ความหมายไว้ดังนี้²² “นิคมอุตสาหกรรม” หมายถึง เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี ซึ่งเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและเขตประกอบการเสรี หมายถึง เขตประกอบการเสรีที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม และการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ในกรณีที่เป็นเขตประกอบการเสรี

พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ พื้นที่เขตอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Zone; GIZ) อันเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม และพื้นที่เขตประกอบการเสรี (Free Trade Zone; FTZ) อันเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 15.

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 15.

²² แหล่งเดิม. หน้า 15.

2.2.2 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมได้ใช้ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานร่วมกันอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้รัฐสามารถประหยัดเงินงบประมาณในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้

2. เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ได้ไปจัดตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันซึ่งง่ายต่อการจัดผังเมือง ไม่ปะปนอยู่กับเขตที่พักอาศัยของประชาชนและไม่ไปอยู่ในบริเวณอื่นที่ไม่เหมาะสม

3. เพื่อให้การควบคุมมลภาวะที่เป็นพิษอันเกิดจากการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นระเบียบ

2.2.3 การจัดตั้ง เหตุผล และความจำเป็นในการตั้งนิคมอุตสาหกรรม

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมีเหตุผล และความจำเป็นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 339 โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า “การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมในขณะนั้นมีปัญหาสำคัญ เกี่ยวกับสถานที่ที่จะใช้เป็นที่ตั้งของโรงงาน อีกทั้งการให้เอกชนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในที่ต่างๆ โดยเสรี ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเรื่องน้ำเสีย เสียง ฝุ่นละออง กลิ่น และควันที่เป็นพิษ ทำให้การขยายตัวของกิจการอุตสาหกรรมดำเนินไปโดยไม่เป็นระเบียบและทางราชการไม่สามารถให้บริการด้านต่างๆ ในการประกอบอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสมควรจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อส่งเสริมการใช้แรงงานคนในประเทศด้วย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นการสมควรจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้น ฯลฯ

จากการประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวมีเหตุผลและความจำเป็นสำคัญในการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ก็เพื่อให้สามารถควบคุมและป้องกันปัญหามลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดกับสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดให้โรงงานอุตสาหกรรมให้ไปอยู่นิคมอุตสาหกรรมอันจะเป็นการทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองดีขึ้นในขณะเดียวกันบริเวณที่มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม สภาพที่เป็นพิษก็จะน้อยกว่าการปล่อยให้โรงงานตั้งโดยเสรี ซึ่งทางการอาจควบคุมได้ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายกำลังให้ความสนใจ ซึ่งโดยหลักการแล้วการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมต้องควบคู่ไปกับสภาพแวดล้อม และต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อม

นอกจากเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งตามกฎหมายแล้ว เหตุผลตามหลักของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โดยทั่วไปก็เพื่อจัดแบ่งอุตสาหกรรมตามประเภทของอุตสาหกรรม ทำให้สามารถจัดการบริหารและควบคุมสภาพสิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้น โดยการทำด้วยความรอบคอบ และเหมาะสมกับลักษณะสภาพแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ลักษณะพื้นที่ชายฝั่งทะเล หรือที่ใกล้แหล่งน้ำ เป็นต้น

โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีหลักการที่สำคัญในการควบคุมสิ่งแวดล้อม คือ การให้โรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งในนิคมอุตสาหกรรมจะต้องสร้างระบบกำจัดของเสียขึ้นพื้นฐานของตนเองก่อน แล้วจะถูกนำเข้าสู่ระบบกำจัดของเสียกลางของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต่อไป ซึ่งของเสียดังกล่าวจะต้องได้รับการตรวจสอบจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เสียก่อนว่ามีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ ก่อนที่จะปล่อยออกไป

หลักการและเหตุผลขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) สรุปได้ว่านิคมอุตสาหกรรมคือสิ่งที่ได้รับการยอมรับในส่วนต่างๆ ของโลกทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาสังคมและเป็นเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่จะพัฒนาทั้งในท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค ถึงแม้ในแต่ละประเทศจะมีหลักการในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันออกไปบ้าง แต่หลักการสำคัญที่เป็นไปในแนวเดียว ตามหลักขององค์การสหประชาชาติ ก็คือ นิคมอุตสาหกรรม คือ พื้นที่ซึ่งได้รับการจัดสรร เพื่อการตั้งโรงงานด้วยการขายหรือให้เช่าเพื่อการผลิตสินค้า การพัฒนาพื้นที่จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาหลัก ซึ่งจะรวมถึงระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ระบบการสื่อสารต่างๆ และการบริการที่เกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรมจะได้รับการก่อสร้างตามมาตรฐานอุตสาหกรรมตามแต่ละประเภทหรือชนิดของอุตสาหกรรมนั้นๆ นิคมอุตสาหกรรมได้รับการควบคุมและพัฒนาตามผังเมือง โดยกำหนดพื้นที่ในส่วนต่างๆ และข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีจุดประสงค์ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใช้พื้นที่และชุมชนโดยรวม

2.3 การใช้สิทธิและขอบเขตการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

“สิทธิ” (Right)²³ คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น การศึกษาในหัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับ ความป็นมาทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน การใช้สิทธิและขอบเขตการใช้สิทธิของภาคเอกชนในกรณีอุทกภัย และแนวคิดเกี่ยวกับนิรโทษกรรมตามกฎหมายลักษณะละเมิด

2.3.1 ความป็นมาทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน

การศึกษาความป็นมาทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินนี้ จะแยกพัฒนาการในเรื่องนี้ออกเป็น 3 ยุค คือ ยุคโบราณ ยุคที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และยุคที่เข้าสู่รัฐสมัยใหม่ดังต่อไปนี้

²³ มานิตย์ จุมปา. (2546). *รวมบทความเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 3.

1. ยุคโบราณ

ในยุคโบราณเป็นยุคที่มนุษย์เลี้ยงชีพด้วยการเก็บพืชผักผลไม้หรือล่าสัตว์ในป่า มนุษย์ยังมิได้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินจึงเป็นสมบัติส่วนรวม ไม่มีใครหวงห้ามและกันเป็นของตนได้ แม้อ่อมานุษย์จะรู้จักการเพาะปลูกซึ่งจำเป็นต้องใช้ที่ดิน แต่การเพาะปลูกในยุคนั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินมีมากมายเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคน ไม่จำเป็นต้องกำหนดว่าที่ดินนี้เป็นของใครเท่าใดคงจะเห็นได้จากเรื่องการเพาะปลูก เมื่อที่ดินแห่งหนึ่งเพาะปลูกไม่ได้ผลดี ก็จะโยกย้ายไปหาที่ดินแห่งใหม่เพื่อทำการเพาะปลูก นอกจากนั้น มนุษย์ในยุคนี้ยังสามารถทำการเพาะปลูกร่วมกันได้ โดยถือว่าที่ดินเป็นสมบัติส่วนรวมของสังคมผู้ทำการเพาะปลูก เพียงแต่แบ่งปันพืชผลกันเท่านั้น เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม และมีจำนวนคนเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นในการหาวิธีเพาะปลูกให้ได้ผล และความจำเป็นในการถือสิทธิ์ในที่ดินเป็นการชั่วคราวเพื่อแบ่งสันปันที่ดินกันทำการเพาะปลูกกันมากขึ้น สิทธินี้ตามปกติมีกำหนดเวลาเพียงปีเดียว เพราะเมื่อเกิดมีความจำเป็นต้องทำการเพาะปลูกให้ได้ผลคงต้องหาที่ดินที่ดี ที่ดินที่ดีที่สามารถจะหาได้ตามความรู้ความคิดของมนุษย์ในสมัยนั้นคือที่ดินที่น้ำขึ้นแล้วน้ำลดลงไป เช่น ที่ริมตลิ่งหรือที่ลุ่มใกล้ฝั่งแม่น้ำเพราะเมื่อถึงฤดูน้ำมาก น้ำจะท่วมเนื้อที่กว้างใหญ่ไพศาล น้ำได้พัดพาเอาโคลนตมหรืออาหารสำหรับพฤษชาติมาทิ้งไว้ พอน้ำลดลงแล้วหัวหน้าหมูหรือหัวหน้าเผ่าจะไปจัดสรรแบ่งปันที่ดินกันและปลูกพืชพันธุ์ที่ให้ผลในเวลา 6 - 7 เดือน เมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จน้ำก็กลับมาท่วมใหม่ ลบรอยเครื่องปักปันไม่รู้ว่าที่ดินของใครอยู่ที่ไหน จึงต้องปักปันกันใหม่ทุกปี ไม่มีทางจะถือได้ว่าสิทธิในที่ดินของใครอยู่ตรงไหน ต้องจัดสรรกันใหม่ทุกปี มนุษย์จึงเริ่มมีการถือสิทธิ์ในที่ดินโดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี แต่สิทธินี้ก็ยังไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคล สิทธิครอบครองยังเป็นของพวกของหมูหรือของเผ่า เพราะการแบ่งที่ดินอย่างนี้ต้องแบ่งเป็นผืนใหญ่ๆ ไม่สามารถจัดแบ่งเป็นผืนเล็กผืนน้อยได้

ต่อมามีมนุษย์มาอยู่ใกล้แม่น้ำมากขึ้น ที่ดินก็หายากขึ้นทุกที ที่ดินที่น้ำท่วมถึงจะทำการเพาะปลูกได้แต่พืชที่มีอายุไม่ถึงหนึ่งปี ถ้าเป็นพืชที่มีอายุมากกว่านั้นจะเพาะปลูกในที่ดินเช่นนั้นไม่ได้ เมื่อประกอบกับความแออัดของผู้คนและความจำเป็นที่ต้องปลูกพืชผลที่มีอายุมากทำให้มนุษย์ต้องเริ่มเพาะปลูกในที่ดอนห่างจากฝั่งน้ำออกไป แต่การเพาะปลูกในที่ดอนเช่นนี้มีงานที่ต้องทำมาก ชั้นแรกคือต้องหักร้างถางพง ชั้นที่สองคือต้องขุดร่องนำน้ำเข้ามา หรือต้องขุดบ่อขุดสระกักกั้นน้ำฝนไว้ งานเหล่านี้ต้องใช้เวลาและแรงงานมาก ทำให้เกิดความหวงกันที่ดินดังกล่าวจะให้คนอื่นมาเอาไปเสียไม่ได้ สิทธิในที่ดินอย่างแท้จริงจึงได้กำเนิดขึ้น สิทธิเริ่มแรกของมนุษย์ได้มาจากการลงแรง สิทธินี้ยังไม่เป็นสิทธิส่วนตัวบุคคล แต่เป็นของครอบครัว หมู หรือเผ่า ซึ่งครอบครัว หมู หรือเผ่า ยังไม่ยอมให้คนแต่ละคนแบ่งแยกออกไป

ต่อมาเมื่อเผ่ารวมกันเป็นประเทศ การปกครองมีความมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้อำนาจของครอบครัวเสื่อมลงไปมาก แต่ละคนมีสิทธิมากขึ้นหัวหน้าครอบครัวไม่มีอำนาจเด็ดขาดเหมือนก่อน จะทำการงานสิ่งใดต้องปรึกษามาก่อนบางครั้งต้องยอมแบ่งปันที่ดินแก่ สมาชิกด้วย ดังนั้น หลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงเริ่มก่อตั้งขึ้นแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนยังมีลักษณะต่างจากกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มากแต่คนยังมีน้อย ถ้าใครต้องการที่ดินที่จะเพาะปลูกหรือปลูกเรือนอยู่ ต้องไปหาที่ดินในป่าแล้วถากถางโกนสร้างที่ดินนั้นจึงจะเป็นของตน แต่ถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่ดินหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วที่ดินนั้นจะกลับมาเป็นสมบัติส่วนรวมเข้าทำประโยชน์ต่อไปได้ ในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจาก การครอบครอง เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้²⁴ ที่ดินจึงไม่ใช่ทรัพย์สินที่สำคัญของมนุษย์ดังเช่น ทาส กรรมกร ช่าง ม้า โค กระบือ ทรัพย์สิน สิ่งของหรือเงินทองที่ติดตัวไปกับเจ้าของ เพราะเจ้าของจะต้องอาศัยทรัพย์สินเหล่านี้ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์ในที่ดิน เมื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ต้องอาศัยหลักการครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ทำได้ แต่สิทธิในที่ดินก็ยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ เพราะในสมัยนั้นเป็นสมัยของการปกครองดินแดนโดยมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของดินแดน ดังนั้น การที่เจ้าของที่ดินจะหวงห้ามยึดถือไว้ในอำนาจของตนก็จะขึ้นประจักษ์ต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน ในประเทศที่ พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมาก พระเจ้าแผ่นดินจะตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระองค์ โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น เช่น ประเทศจีนในสมัยโบราณถือกันว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาจักร โดยปรากฏใน คัมภีร์ชี่กงของขงจื้อว่า “ที่ดินใต้ท้องฟ้าเป็นของผู้เป็นประมุข และบรรดาผู้อาศัยที่ดินนั้นเป็นข้าของประมุข” ตามกฎหมายอิสลามถือกันว่าที่ดินเป็นของอิหม่ามผู้เป็นประมุขแห่งศาสนาไม่เป็นของราษฎร ส่วนในยุโรปสมัยกลาง ถือว่าอาณาเขตคือที่ดินที่พระเจ้าแผ่นดินทรงอำนาจปกครองเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อพระเจ้าแผ่นดินสวรรคตก็จะแบ่งปันกันระหว่างทายาทเหมือนมรดกของบุคคลธรรมดา สำหรับประเทศไทย มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งเป็นกฎหมายสมัยอยุธยาว่า “ที่ดินในแคว้นกรุงเทวมหานครศรีอยุธยาหาติลกนพรัตนราชบุรีธานีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายเป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หาไม่ได้” และบทที่ 54 มีใจความว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎร อย่านำให้ซื้อขายแก่กัน” เหตุที่ประเทศทั้งหลายในสมัยดั้งเดิมถือหลักเช่นนี้ เพราะสมัยนั้นหลักเรื่อง “กรรมสิทธิ์” และ “อำนาจการปกครอง” ยังสับสนปะปนกันอยู่

²⁴ ร. แลงกาศ. (2526). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. หน้า 295.

2. ยุคที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การที่ประเทศทางตะวันตกเริ่มต้นตัวกับแนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมายหรือคำประกาศต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เช่น “The Great Charter” กฎหมายของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือมหาบัตรแมกนาคาร์ตา ซึ่งได้บัญญัติหลักการไว้ว่า “บุคคลใดจะถูกจับกุมขัง ริบทรัพย์ เนรเทศ ประกาศว่า เป็นคนนอกกฎหมายหรือถูกลงโทษไม่ว่าโดยวิธีการอย่างไรได้ไม่ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาอันเที่ยงธรรม จากบุคคลเช่นเดียวกับเขาและตามกฎหมายบ้านเมือง” อันจะเห็นได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวอังกฤษที่จะไม่ถูกริบทรัพย์ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมาย คำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ก็ได้รับรองถึงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์คือสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และได้ยืนยันถึงอำนาจรัฐบาลที่ต้องมาจากประชาชน คำประกาศสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งสมัชชาแห่งชาติได้ประกาศคำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมือง เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 มีหลักการสำคัญคือ “มาตรา 17 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมาย และภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสนี้เอง ที่ภายหลังได้ถูกนำไปเป็นแบบอย่างให้อีกหลายประเทศใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อันเป็นเอกสารสำคัญและมีสถานะสูงสุดของประเทศ โดยประเทศต่างๆ จะต้องบัญญัติบทที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนอุ่นใจหรือแน่ใจว่าตนทำอะไรได้แก่ไหนเพียงใด ด้วยการบัญญัติสิทธิต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นการรับรองสิทธิที่เคยรู้จักหรือเคยมีใช้กันมาแล้วหรือเป็นการสร้างสิทธิขึ้นมาใหม่ให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเองก็ได้

3. ยุคที่เข้าสู่รัฐสมัยใหม่

บทบาทของรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นย่อมแตกต่างกันออกไปตามสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคนั้นๆ ในระหว่างทศวรรษที่ 18 แนวความคิดว่าด้วยบทบาท และภารกิจของรัฐที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ คือ ลัทธิเสรีนิยมและลัทธิปัจเจกชนนิยม ซึ่งแนวความคิดนี้เห็น ว่ารัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจการค้าหรือการอุตสาหกรรมของประชาชน โดยจะต้องปล่อยให้ประชาชนจัดทำหรือประกอบกิจการ โดยเสรีหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่คือการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้แก่ประชาชน การจัดเก็บภาษีเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม

แม้ว่ารัฐจะได้พยายามทำหน้าที่จัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนตามภาระหน้าที่แล้ว แต่บางครั้งก็ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง มีประชาชนบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ แต่ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจขาดอำนาจการต่อรอง ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของรัฐและประชาชนกลุ่มนี้จะทำการเรียกร้องต่อรัฐเพื่อต้องการให้รัฐปรับปรุงสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตให้ดีขึ้นด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้าไปแทรกแซงกิจการและวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะปรับปรุงสภาพการดำเนินชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น เช่น รัฐต้องเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ทั้งเรื่องคมนาคมขนส่ง การสร้างถนน การไฟฟ้า การประปา การวางผังเมือง การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย ตลอดจนการจัดการศึกษาของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมี สวัสดิภาพในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น เมื่อรัฐมีภาระในการดำเนินกิจการต่างๆ มากมาย บางครั้งรัฐจึงจำเป็นต้องมีการล่วงละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยรัฐอาจจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แต่รัฐต้องดำเนินการในสิ่งที่มีความจำเป็นเท่านั้น และการกระทำของรัฐนั้นจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประชาชนจำต้องยอมรับหลักการนี้ เพราะเป็นแนวทางในการอยู่ร่วมกันในสังคม ดังนั้น ประชาชนจึงต้องยอมรับในการที่สิทธิในทรัพย์สินของตนอาจจะถูกจำกัดหรืออาจต้องถูกกระทบกระเทือนจากการดำเนินการกิจของรัฐ

การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน

มนุษย์เป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินมาตั้งแต่ยุคโบราณแล้ว และเมื่อมนุษย์เริ่มใช้กฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม สิทธิในที่ดินก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย ซึ่งในระยะแรกจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนที่ใช้ยันกันระหว่างเอกชนด้วยกันเอง จะนำมาใช้ยันกับรัฐไม่ได้ สิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน เมื่อใดที่รัฐต้องการทรัพย์สินของเอกชน เอกชนก็ไม่อาจขัดขืนได้จนในที่สุดเมื่อปลายสมัยกลางที่ชนชั้นกลางได้ก่อกำเนิดขึ้นพร้อมแนวความคิดเสรีนิยมได้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน รัฐจะละเมิดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมิได้

1) สิทธิในทรัพย์สินในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน

ผลของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตยทางการเมืองในยุคหลังระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนไว้ในเอกสารสำคัญทางการเมืองของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยการนำเอาปรัชญาอุดมการณ์ทางการเมืองและสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติทั้งหลายมาบัญญัติเป็นสิทธิเสรีภาพ

ตามกฎหมายบ้านเมือง²⁵ สิทธิในทรัพย์สินถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปเสียได้ ตามคำสอนทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติของ จอห์น ล็อก ถือว่าเป็นเรื่องที่ยึดไม่ได้ขายไม่ขาด

แนวความคิดดังกล่าวปรากฏให้เห็นในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) Magna Carta ของอังกฤษบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ในมาตรา 39 ว่า “เสรีชนย่อมไม่ถูกจับกุมคุมขัง ถูกยึดทรัพย์สมบัติ ถูกประหารหรือถูกเนรเทศ หรือถูกจำกัดด้วยวิธีอื่น และเราจะไม่ทำการหรือให้มีการดำเนินการเป็นปฏิปักษ์กับเสรีชน เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาของจตุรชนและสอดคล้องกับกฎหมายของแผ่นดิน”

(2) Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1776 บัญญัติว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสัญญาประชาคมใดๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ไม่อาจพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ ในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”²⁶

(3) คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 2 วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”

“มาตรา 17 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

การที่มนุษย์สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้น นับว่าเป็นวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์ เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิขาดของรัฐที่จะเข้ายึดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่าเป็นเสรีภาพหรือแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ายุ่งเกี่ยวของรัฐซึ่งปล่อยให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้ รัฐก็อาจบงการชีวิตของประชาชนในที่สุด และเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้ใน

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3*. หน้า 347.

²⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 34-36.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสิทธิประการหนึ่งที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญานี้ คือ สิทธิในทรัพย์สินโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า

(1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

หลักการสิทธิในรัฐเสรีประชาธิปไตย

ในบรรดาสหิทธิในทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์ถือได้ว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งมีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นในยุคเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในยุคศักดินาแม้ว่าหลักการสิทธิจะเป็นที่ยอมรับแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก กษัตริย์หรือเจ้าศักดินาสามารถเกณฑ์ทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดเวลา

กรรมสิทธิ์จึงมีความสำคัญน้อยหลังจากการปฏิวัติ พัฒนาการความคิดเสรีนิยมนำไปสู่ความเห็นที่ว่า กรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ในการทำให้มนุษย์มีเสรีภาพอย่างแท้จริง การประกาศรับรองหลักการสิทธิในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 จึงมีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการสิทธิ²⁷

คำว่า “กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominium” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus Juris Civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิในการใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอนและทำลายทรัพย์สินของตนอย่างสมบูรณ์ สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่

ลักษณะสำคัญของหลักการสิทธิมีอยู่ 2 ประการ คือ (ก) เด็ดขาดแน่นอนและเป็นสิทธิส่วนบุคคล และ (ข) มีลักษณะถาวร²⁸

ในกฎหมายโรมัน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง (Jus Possidendi) สิทธิใช้สอย (Jus Utendi) สิทธิที่จะได้ดอกผล (Jus Fruendi) กับสิทธิที่จะจำหน่ายและทำลายทรัพย์สิน (Jus Abutendi) ส่วนในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของไว้ในมาตรา 544 ว่า “กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิใช้สอยหาประโยชน์และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาดแต่การใช้สิทธินี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับใดๆ”²⁹

²⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. (2537, ธันวาคม). “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2.” *วารสารนิติศาสตร์*, 24, 4. หน้า 812 – 813.

²⁸ อุทฤษ มงคลนาวิน. (2525). “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส.” *บทบัญญัติ*, 29, 3. หน้า 582 – 583.

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 581 – 582.

หลักกรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (ก) ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ได้แก่ เอกชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (ข) วัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ตัวทรัพย์สิน แต่ที่มีปัญหามากที่สุดคือ อสังหาริมทรัพย์หรือที่ดิน เพราะอาจถือได้ว่าการรับรองหลักกรรมสิทธิ์มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชน และสิทธิในอสังหาริมทรัพย์เป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดมากที่สุด และ (ค) ขอบเขตของกรรมสิทธิ์ ซึ่งมีการพัฒนาแนวความคิดทางสังคมจากปัจเจกชนนิยมไปสู่แนวคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมอันนำไปสู่การจำกัดการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่างๆ ข้อจำกัดสิทธิในการก่อสร้างอาคาร การเก็บภาษีทรัพย์สิน³⁰

การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

ภาระหน้าที่ของรัฐได้เติบโตและมีความซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับ รัฐได้แทรกแซงเข้าไปทุกวิถีแห่งการดำเนินกิจกรรมทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเข้าควบคุมทางเศรษฐกิจ การเงิน การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การศึกษาและการสาธารณสุข ส่งผลให้อำนาจของรัฐมีมากขึ้นและแทรกแซงเข้าไปในวิถีชีวิตของคนในสังคมแทบทุกด้าน รัฐได้ใช้อำนาจบังคับเข้ากับประชาชนอย่างกว้างขวาง ด้วยการออกคำสั่ง การอนุญาต การห้าม การออกกฎ หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน กฎหมายต่างๆ ได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อสนองนโยบายสาธารณะและบางฉบับก็มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มีความหมายเพียงว่า รัฐจะไปเพิกถอนไม่ได้เท่านั้น แต่มิได้หมายความว่ารัฐจะจำกัดมิได้ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสมบูรณ์โดยปราศจากเงื่อนไข³¹ เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตจำกัดย่อมทำให้เกิดสภาวะอนาธิปไตย (Anarchie) เพราะทุกคนย่อมใช้เสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ ไม่สนใจว่าจะไปกระทบบุคคลอื่น ผู้อ่อนแอก็ไม่สามารถอยู่ได้ในสังคม ผลคือทำให้เกิดสภาวะของการไร้เสรีภาพ³² ดังนั้นรัฐจึงไม่อาจปล่อยให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจัดระเบียบของรัฐ แต่รัฐต้องเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองมิให้มีการก้าวล่วงเสรีภาพต่อกัน นอกจากนี้ รัฐยังมีผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะต้องดำรงรักษาไว้บางกรณีรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อประชาชนว่ารัฐจะกล่าวกรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัดเป็นการทั่วไปว่ารัฐจะดำเนินการได้ในกรณีใดบ้าง และภายในขอบเขตอย่างไร อนึ่ง

³⁰ สุรพล นิติไกรพจน์. เล่มเดิม. หน้า 818 – 822.

³¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 16 – 17.

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 350 – 352.

กฎหมายจะให้อำนาจรัฐกล้าสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐไว้อย่างคลุมเครือหรือเกินเลยกว่าความจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะย่อมถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจของรัฐที่ขยายตัวออกไปเพื่อการดำเนินการใดๆ อันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การจำกัดกรรมสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน อีกด้านหนึ่งกรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้³³

เดิมกฎหมายลักษณะทรัพย์สินของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์มากจนถึงกับถือว่าเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ และให้หลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ต่อมาภายหลังแนวความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ลีอง ดูก็ต์ (Leon Duguit) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้ปฏิเสธแนวความคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติชนิดหนึ่งของมนุษย์ แต่เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมนั้นหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าของสิทธิในทรัพย์สินจะใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย รัฐจึงชอบที่จะเข้ามาแทรกแซงการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการวางข้อกำหนดจำกัดสิทธิในทรัพย์สินขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงแต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายกรอบแนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐบาลในยุคต่อๆ มา เช่น ในช่วงสุดท้ายของสาธารณรัฐ ครั้งที่ 3 ในรัฐบาลชุดที่เรียกว่ารัฐบาล Front Populaire ซึ่งเป็นรัฐบาล

³³ ศุภเชษฐ กุสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. หน้า 38 – 39.

สังคมนิยมได้มีการกำหนดมาตรการใหม่ๆ ขึ้นใช้ในลักษณะจำกัดคุ้มครองกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สังคมมากขึ้น³⁴ เช่น กฎหมายที่กำหนดขอบเขตและข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดของอาคารและความหนาแน่นของอาคารในเขตที่กำหนด กรณีนี้แม้สิทธิในการก่อสร้างอาคารจะยังเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อการก่อสร้างอาคารอาจจะก่อให้เกิดอาคารที่มีลักษณะอย่างไรอย่างหนึ่งผิดไปจากขอบเขตที่กำหนด เจ้าของสิทธิในที่ดินก็ไม่อาจก่อสร้างได้ เว้นแต่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน³⁵ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในเมืองและชนบทเพื่อการต่างๆ อาทิ เพื่อการคุ้มครองผู้เช่าที่เป็นเกษตรกรหรือเพื่อการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อม เป็นต้น แม้จะปรากฏว่ามีการตรากฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ แต่ก็มิได้หมายความว่าหลักกรรมสิทธิ์มิได้มีสาระดละในตัวของมันเองอีกต่อไป

หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการยืนยันอยู่โดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความ ในเรื่องการรับรองกรรมสิทธิ์ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1982 และ 16 มกราคม ค.ศ. 1982 ว่าหลักกรรมสิทธิ์ยังทรงคุณค่าอยู่อย่างสมบูรณ์ในฐานะหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ³⁶ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เกินขอบเขตหรือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจชอบที่จะถูกตรวจสอบและทักท้วงได้จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่

กฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bürgerliches Gesetzbuch) ซึ่งใช้บังคับเมื่อ ปี ค.ศ. 1900 ก็มิได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินจนถึงขนาดว่าเป็นสิทธิที่ไม่มีเงื่อนไขหรือไม่อาจถูกละเมิดได้ มาตรา 903 ของกฎหมายนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ทำลายและหวงกันทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาเรซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ก็ได้วางหลักประกันในหลักกรรมสิทธิ์ไว้

³⁴ สุรพล นิติไกรพจน์. เล่มเดิม. หน้า 814.

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 819.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 814 – 815.

ท่ามกลางการต่อสู้ทางแนวความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้นจึงได้มีการ
ประนีประนอมทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย

สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) ทรัพย์สินสิทธิ (Jus in Rem)

ทรัพย์สินสิทธิเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองให้บุคคลมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของตน ซึ่งทำ
ให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องงดเว้นไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือรบกวนการใช้สิทธิของเขา
ตลอดจนให้อำนาจที่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิด้วยตนเองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก็ได้

(2) บุคคลสิทธิ (Jus in Personam)

บุคคลสิทธิ หรือ สิทธิเรียกร้องในเรื่องนี้ เป็นสิทธิที่บุคคลคนหนึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้
บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นสิทธิที่บังคับเอากับตัว
บุคคลอื่น ไม่ใช่บังคับเอากับตัวทรัพย์สิน แต่แม้จะไม่ได้บังคับเอากับตัวทรัพย์สินโดยตรง
แต่จุดมุ่งหมายสุดท้ายของสิทธิประเภทนี้ก็คือให้ผู้อื่นทำประโยชน์ในทางทรัพย์สินให้แก่ตน จึงนับ
ได้ว่าสิทธิเรียกร้องในเรื่องนี้เป็นสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินด้วยอย่างหนึ่ง สำหรับบุคคลสิทธินั้น
เจ้าของสิทธิไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้ด้วยตนเอง ถ้ามีบุคคลอื่นมาละเมิดหรือได้แย้งสิทธิ
ได้แก่ สิทธิตามสัญญาทั้งหมด สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิด เป็นต้น

2.3.2 การใช้สิทธิและขอบเขตของการใช้สิทธิของภาคเอกชนในกรณีอุทกภัย

กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกรอบระเบียบในสังคม และให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติ
ตามกฎหมายซึ่งนอกเหนือจากส่วนที่เป็นเรื่องของหน้าที่แล้ว การปฏิบัติตามกฎหมายรวมถึง
การปฏิบัติตามสิทธิหรือการใช้สิทธิด้วย เพราะคำว่าสิทธิหรือหลักเรื่องสิทธินั้นเป็นข้อความที่
จำเป็นหรือเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องใช้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นข้อความรากฐาน หรือ
เป็นข้อความพื้นฐาน หรือหลักพื้นฐานของกฎหมาย³⁷ ดังนั้น “สิทธิ” จึงแทรกอยู่ในบทบัญญัติของ
กฎหมายทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายมหาชนหรือว่ากฎหมายเอกชน

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิของภาคเอกชนที่มีตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลัก
กฎหมายบางประการ นอกจากนั้น การที่ภาคเอกชนใดมีสิทธิตามกฎหมายมิได้หมายความว่า
ภาคเอกชนดังกล่าวนั้นสามารถใช้สิทธิได้อย่างไม่มีขอบเขต ดังนั้นการใช้สิทธิจึงอยู่ภายใต้ข้อจำกัด
บางประการ

³⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. หน้า 83.

2.3.2.1 การใช้สิทธิของภาคเอกชนในกรณีอุทกภัย

ภาคเอกชนต้องใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย และตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยอยู่บนพื้นฐานของความสุจริต

1. ความหมายของการใช้สิทธิ

การใช้สิทธิ คือ การดำเนินการให้ได้รับประโยชน์ที่ตนควรจะได้ตามกฎหมาย³⁸ การใช้สิทธินั้นแตกต่างจากการกระทำตามที่กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้ให้ปฏิบัติตามหน้าที่เป็นสิ่งบังคับ หากภาคเอกชนไม่ปฏิบัติตามย่อมถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและจะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในทางตรงกันข้ามเมื่อภาคเอกชนมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ ภาคเอกชนจะใช้สิทธิที่ตนมีอยู่หรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่ภาคเอกชนนั้นสละที่จะไม่ใช้สิทธิของตน กฎหมายก็ไม่ได้อำนาจให้ภาคเอกชนดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิแต่อย่างใด การใช้สิทธิจึงเป็นเรื่องของการกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยสมัครใจ

2. วิธีการใช้สิทธิ

เมื่อภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิจะใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย ภาคเอกชนดังกล่าวไม่สามารถเลือกวิธีการใช้สิทธิโดยวิธีใดๆ โดยผลการหากแต่จะต้องเป็นไปตามวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแต่ละกรณี ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้สิทธิกับทรัพย์สินหรือกับบุคคลอื่นๆ หรือกับนิติสัมพันธ์นั้นเป็นเช่นไร วิธีการใช้สิทธิอาจจำแนกได้ดังนี้

(1) การใช้สิทธิบังคับโดยตรงเหนือทรัพย์สินหรือบุคคล

การใช้สิทธิวิธีนี้เป็นกรณีที่ผู้ใช้สิทธิมีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นทรัพย์สินหรือมีสิทธิเหนือบุคคลบางประเภทตามที่กฎหมายรองรับ ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งสิทธินี้เองที่ทำให้ผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจอื่นๆ หรือบุคคลอื่น เช่น ศาลหรือเจ้าพนักงาน เป็นต้น การใช้สิทธิโดยตรงเหนือวัตถุประสงค์แห่งสิทธิมี 2 กรณี คือ กรณีที่วัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นทรัพย์สินและกรณีที่วัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นบุคคล

ก. กรณีที่วัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นทรัพย์สิน

เมื่อภาคเอกชนมีอำนาจเหนือทรัพย์สินแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิบังคับเหนือทรัพย์สินนั้นได้โดยตรง ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ใช้สิทธินั้นมีทรัพย์สินเหนือทรัพย์สิน ทรัพย์สินจะเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย เพราะทรัพย์สินก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเป็นคู่สัญญาหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีกรณีอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้สิทธิเหนือทรัพย์สินโดยตรง เช่น สิทธิอาศัย ภาระจำยอม และสิทธิอื่นๆ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

³⁸ มานิตย์ จุ่มปา. (2555). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. หน้า 292.

แพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 เช่น สิทธิยึดหน่วง นุริมสิทธิ จำนอง และจำนำ ซึ่งเกิดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นกัน

ข. กรณีที่วัตถุแห่งสิทธิเป็นบุคคล

การใช้สิทธิโดยตรงเหนือตัวบุคคลนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายรับรองอำนาจของบุคคลหนึ่งต่ออีกบุคคลหนึ่ง ผู้ที่มีสิทธิในลักษณะนี้ ย่อมจะใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายต่อบุคคลอื่นนั้น เช่น สิทธิของบิดามารดาเหนือบุตรผู้เยาว์ในการอบรมสั่งสอน และลงโทษหรือกรณีผู้ปกครองที่ศาลตั้งหรืออนุบาล ที่ย่อมมีสิทธิเหนือบุคคลที่อยู่ภายใต้การปกครองของตน

(2) การใช้สิทธิเรียกร้อง

การใช้สิทธิเรียกร้อง คือ การที่ภาคเอกชนผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องใช้สิทธินั้นให้บุคคลอื่นกระทำตามหน้าที่หรืองดเว้นกระทำตามหน้าที่ที่มีอยู่กับตน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือสิทธิกับผู้มีหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง สิทธิประเภทนี้เรียกว่า “บุคคลสิทธิ” ซึ่งไม่เป็นสิทธิเด็ดขาดเหมือนกับทรัพย์สิน หากแต่เป็นสิทธิสัมพันธ์ (Relative Right)

(3) การใช้สิทธิก่อตั้ง

สิทธิก่อตั้ง³⁹ เป็นสิทธิที่ให้อำนาจเจ้าของสิทธิในการที่จะก่อตั้งสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิฝ่ายเดียวโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวซึ่งไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อื่น แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิก่อตั้งนี้ย่อมกระทบต่อผู้อื่น เช่น การอ้างว่าการแสดงเจตนาไม่มีผลเพราะเหตุแห่งการสำคัญผิด หรือเรื่องการบอกเลิกสัญญา เป็นต้น ซึ่งโดยหลักแล้วสถานภาพทางกฎหมายของกลุ่มสัมพันธ์อีกฝ่ายหนึ่งของผู้ใช้สิทธิก่อตั้งจะถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยที่ฝ่ายนั้นไม่จำเป็นต้องแสดงการยอมรับ

(4) เงื่อนไขในการใช้สิทธิ

ภาคเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคลย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายตั้งแต่เริ่มมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละประเภทนิติบุคคล เช่น นิติบุคคลประเภท บริษัทจำกัด สถานินิติบุคคล ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ นิติบุคคลประเภท บริษัทมหาชน จำกัด สถานินิติบุคคลย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้ทรงสิทธิหรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายนั้นไม่ได้หมายความว่าภาคเอกชนดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิได้เสมอไป กล่าวคือ การที่ภาคเอกชนจะกระทำใดๆ เพื่อให้ได้รับประโยชน์อันเกี่ยวกับการมีสิทธิเพื่อ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธินั้นต้องแสดงออกโดยผู้แทนนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนและต้องเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ที่ได้จัดแจ้งไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ

³⁹ แหล่งเดิม. หน้า 294.

2.3.2.2 ขอบเขตการใช้สิทธิของภาคเอกชนในกรณีอุทกภัย

เมื่อภาคเอกชนมีสิทธิตามกฎหมาย และอยู่ในเงื่อนไของกฎหมายกำหนดไว้สำหรับการใช้สิทธิแล้ว มีปัญหาว่าเมื่อภาคเอกชนดังกล่าวมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วสามารถใช้สิทธิของตนนั้นทำให้ได้รับความเสียหายเป็นการส่วนบุคคล หรือถ้าใช้สิทธินั้นแล้วจะมีผลกระทบต่อสังคมนั้นได้หรือไม่ กรณีนี้ ตามแนวคิดดั้งเดิมจนมาถึงปลายศตวรรษที่ 19 นั้นมีอยู่ว่าตราบใดที่ใช้สิทธิได้รับความคุ้มครองและอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายอนุญาตแล้วย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น กรณีดังกล่าวผู้ใช้สิทธิจึงไม่ต้องรับผิดชอบ

แต่นับจากปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แนวความคิดการใช้สิทธิได้เปลี่ยนไปจากเดิมเป็นว่า ถ้าการใช้สิทธินั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นแม้ว่าจะมีกฎหมายอนุญาตไว้ก็ตามก็อาจเป็นละเมิดได้ หลักเกณฑ์นี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน ดังปรากฏในมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า “การใช้สิทธิ ซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย”

ขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีอุทกภัย

1. การใช้สิทธิเกินส่วน
 2. การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต
 3. การใช้สิทธิโดยขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
1. การใช้สิทธิส่วนเกิน

การใช้สิทธิที่มีทำให้ผู้อื่นเสียหายหรือที่นักกฎหมายบางท่านเรียกว่า การใช้สิทธิในทางที่ผิด⁴⁰ (Abuse of Right) ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องของความเกี่ยวข้องกับระหว่างสิทธิและอำนาจ ซึ่งจะต้องแยกทั้งสองสิ่งนี้ออกจากกันอย่างสิ้นเชิง เพราะแม้ว่าทั้งสิทธิและอำนาจต่างก็เป็นอภิสิทธิ (Prerogative) หากแต่ความแตกต่างมีอยู่ว่า อำนาจนั้นทำให้ผู้มีอำนาจแสดงออกซึ่งผลประโยชน์บางอย่างแตกต่างไปจากประโยชน์ของตนเอง⁴¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยทางนิติกรรมที่ก่อให้เกิดผลผูกพันผู้อื่น

การใช้สิทธิเกินส่วนนี้เป็นกรณีที่บุคคลมีสิทธิที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายได้อยู่แล้ว แต่การใช้สิทธินั้นถ้าหากเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนที่เกินถือว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนอาจารย์จิด เศรษฐบุตร ได้อธิบายเรื่องการใช้สิทธิเกินส่วนไว้ในหนังสือคำอธิบายลักษณะละเมิดว่า การใช้สิทธิเกินส่วนนี้ นักนิติศาสตร์มีความเห็นโต้แย้งกันอยู่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าใช้สิทธิเกินส่วนนั้น ไม่มี เมื่อเกินส่วนที่มีสิทธิกระทำก็เรียกว่ากระทำโดยใช้สิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรมี

⁴⁰ แหล่งเดิม. หน้า 296.

⁴¹ แหล่งเดิม. หน้า 296.

เพราะการใช้สิทธิในทางที่ชั่วร้ายแก่ผู้อื่นควรถือว่าเป็นการมิชอบ⁴² เรื่องนี้แนวคำพิพากษาของศาลไทยได้วางหลักไว้ว่า “การใช้สิทธิเกินส่วนนี้จะต้องเป็นการแก่งแย่งโดยผู้กระทำความมุ่งต่อผลที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลอันเป็นธรรมดาแห่งสิทธินั้น แม้จำเลยผู้กระทำจะเห็นว่าผู้อื่นจะได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่เป็นละเมิด” กล่าวคือไม่เป็นการใช้สิทธิเกินส่วนนั่นเอง กรณีนี้อาจยกตัวอย่างได้ เช่น นาย ก. ทาสีบ้านของตนโดยที่ทำการเป็นการรบกวนต่อสายตาของบ้านรอบข้าง นาย ก. อาจอ้างว่าสีบ้านที่ตนเลือกนั้นเป็นสีที่ตนชอบเป็นการส่วนตัว การกระทำของนาย ก. ก็ไม่เป็นการใช้สิทธิเกินส่วน นอกเสียจากว่า ผู้ที่ถูกรบกวนจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นอย่างอื่น กรณีเช่นเดียวกันนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 266 บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีความมุ่งหมายแต่จะทำความเสียหายให้ผู้อื่น จะกระทำมิได้” ซึ่งหมายความว่า ไม่เป็นการเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนนั้นต้องเป็นการกระทำที่ไม่มีวัตถุประสงค์อันใดเลย นอกเสียจากวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อื่นเสียหาย⁴³

2. การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

หลักสุจริตเป็นหลักหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายทุกสาขา ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้กล่าวถึงคำว่าสุจริตว่า คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่มีมาแต่กฎหมายโรมันที่เป็นภาษาลาตินว่า Bona fides แปลว่า ความซื่อสัตย์ หรือสัจจะ ก็ดี ภาษาเยอรมัน ใช้คำว่า True und glauben (True แปลว่า ความซื่อสัตย์ Glauben แปลว่า ความเชื่อ ความไว้วางใจ) หลักความสุจริตนี้เป็นการแสดงถึงความประพฤติปฏิบัติระหว่างบุคคลในสังคม เป็นหลักธรรมดาสามัญในสังคมประเทศที่เจริญแล้ว โดยถือว่า นิติสัมพันธ์ที่มีอยู่ทุกคนจะต้องซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน เป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักผู้ซื้อต้องระวัง ซึ่งเป็นหลักที่เสมือนเป็นหลักของโจร หรือนักพนันที่ปล่อยให้ฉวยโอกาสคดโกงกันในการที่จะวินิจฉัยว่า คนเราซื่อสัตย์และวางใจกันหรือไม่ โดยมากกฎหมายจะกำหนดไว้ในตัวบทมาตราต่างๆ⁴⁴ อันที่จริงหลักสุจริตที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายในแต่เรื่องนั้น⁴⁵ เป็นหลักเดียวกัน คือเป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม

เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้สิทธิในทางตรงกันข้ามกับบทบัญญัติใดที่กำหนดเรื่องหลักสุจริตไว้ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ถ้าบทบัญญัติมาตราใดไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องใช้สิทธิโดยสุจริต โดยชัดแจ้งแล้ว ผู้ใช้สิทธิจะใช้สิทธิตามมาตราดังกล่าวโดยไม่สุจริตได้

⁴² แหล่งเดิม, หน้า 297.

⁴³ แหล่งเดิม, หน้า 297.

⁴⁴ แหล่งเดิม, หน้า 297.

⁴⁵ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักสุจริตในเรื่องเฉพาะปรากฏอยู่ในมาตรา 412, 413, 1299, 1300, 1303, 1311, 1329, 1330, 1331 และ 1332.

เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้วว่าหลักสุจริตเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไป คำว่าสุจริตหมายถึงความถึงการไม่รู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของคู่กรณีหรือเหตุการณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การยังรู้ว่าการใช้สิทธิจะสุจริตหรือไม่สุจริตในบางเรื่องนั้น ยังต้องอาศัยปกติประเพณี ที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ หรือการเปลี่ยนแปลงไปของสถานการณ์เพื่อประกอบการพิจารณาอีกด้วย ในกรณีหลังนี้ ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ยกตัวอย่างของคำพิพากษาของศาลในเยอรมันที่มีอยู่ว่าใน สมัยสงครามฉวยโอกาสนำเอาเงินมาชำระหนี้ เจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ แต่ลูกหนี้ก็อ้างว่าได้ ปฏิบัติการตามกฎหมายโดยชอบ ศาลเยอรมันตัดสินว่าเนื่องจากพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปมาก ลูกหนี้มาชำระหนี้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตไม่ถือว่าเป็นการชำระหนี้โดยชอบ⁴⁶

3. การใช้สิทธิโดยขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

โดยปกติแล้ว การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กฎหมายจะบัญญัติห้ามไว้ โดยชัดแจ้ง มิให้กระทำหรือบัญญัติเอาโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนการกระทำอันใดอันหนึ่งซึ่งประสงค์จะห้าม แต่ยอม เป็นไปไม่ได้ที่กฎหมายจะคาดการถึงการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดไปทุกกรณี บทบัญญัติที่ว่าการกระทำใดเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการกระทำที่ กฎหมายห้ามทำและถ้าฝ่าฝืนให้ตกเป็นโมฆะนั้นจึงเป็นบทบัญญัติห้ามที่ครอบคลุมการกระทำ หลายอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย⁴⁷

อย่างไรก็ดี มีปัญหาอยู่ว่า การกระทำหรือการใช้สิทธิเช่นใด จึงถือว่าขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะทั้งสองคำนี้กฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามไว้ จึงไม่อาจ หาหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการวินิจฉัยได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกฎหมายต้องการวางหลักไว้กว้างๆ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นที่จะปรับใช้ได้กับทศนะที่ก้าวหน้าของยุคสมัย และแสวงหาความถูกต้อง เหมาะสมเป็นเรื่อยๆ แล้วแต่กรณี

แม้กฎหมายจะไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน” แต่มีนักกฎหมายหลายท่านได้พยายามให้กรอบความหมายของคำนี้ไว้ว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นั้น เป็นเรื่องของความสงบสุขของประชาชน ซึ่งรวมกันอยู่ใน ประเทศชาติเป็นส่วนรวม การใดอันมีลักษณะขัดต่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือประเทศชาติ เป็นส่วนรวมแล้วย่อมเชื่อได้ว่า การนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่วน “ศีลธรรมอันดี ของประชาชน” นั้น เป็นเรื่องของจริยธรรมตลอดจนธรรมเนียมประเพณี ความรู้สึกนึกคิดในแง่ ทางด้านจิตใจของคนเป็นส่วนรวม โดยการใดที่กระทำขึ้นเป็นการกระทำด้วยลักษณะที่จะทำให้ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมมีความรู้สึกที่ไม่เห็นดีเห็นงามหรือไม่ยอมรับในความรู้สึก

⁴⁶ แหล่งเดิม. หน้า 298.

⁴⁷ แหล่งเดิม. หน้า 301.

ทางจิตใจของคนทั้งหลายเป็นส่วนรวมในสังคมนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นด้วยเหตุผลที่ขัดต่อจริยธรรม ศาสนา ธรรมเนียมประเพณีอันสำคัญ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การนั้นย่อมถูกประชาชน ในสังคมประณามว่าเป็นการอันขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน⁴⁸ แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ ประการหนึ่งในการพิจารณาว่าการใช้สิทธิจะขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่นั้น ไม่ให้ ยึดถือตามหลักของศาสนาหนึ่งศาสนาใด หรือของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ⁴⁹

แต่อย่างไรก็ตาม “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” และ “ศีลธรรมอันดีของ ประชาชน” ก็มีความแตกต่างกันในด้านเหตุผลในการใช้ เพราะในขณะที่ “ความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน” มีเหตุผลในทางเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศชาติและสังคม แต่ “ศีลธรรม อันดีของประชาชน” มีเหตุผลในทางจริยธรรมของประเทศชาติ⁵⁰ แต่ทั้งสองหลักนี้ถือว่าต่างก็เป็น กฎหมายที่มีลักษณะบังคับ (Jus cogens)⁵¹

2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับนิรโทษกรรมตามกฎหมายลักษณะละเมิด

นิรโทษกรรม คือ การที่บุคคลใดแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายเพื่อการนั้น ถ้าการกระทำต้องด้วยหลักเกณฑ์ในเรื่องนิรโทษกรรมอันเป็นข้อยกเว้น ที่บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายที่ตนจะต้องรับผิดชอบ

ในทางปฏิบัติ กฎหมายลักษณะละเมิดมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับ เยียวยาหรือชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ถูกทำละเมิด คดีละเมิดส่วนใหญ่จึงเป็นคดีที่ผู้ถูกทำ ละเมิดฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นตัวเงินจากผู้ทำละเมิดเพื่อชดใช้เยียวยา (Compensate) ความเสียหายที่ เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นต้น แต่ โดยหลักวิชาแล้ว กฎหมายละเมิดยังมีวัตถุประสงค์และบทบาทที่สำคัญกว่านั้นอยู่อีก ได้แก่ การป้องกันอุบัติเหตุอุบัติภัยในสังคมให้ลดน้อยลง (Prevention of Loss) และต้องก่อให้เกิดผล ในทางยับยั้งการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือพฤติกรรมอันตราย (Deterrent Effects Against Unlawful or Dangerous Conducts) ใ้อีกทางหนึ่ง

⁴⁸ แหล่งเดิม, หน้า 301.

⁴⁹ แหล่งเดิม, หน้า 302.

⁵⁰ แหล่งเดิม, หน้า 306.

⁵¹ Jus cogens คือ ลักษณะของกฎหมายที่ไม่ยอมให้คู่กรณีตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เพราะบทบังคับ เด็ดขาด การฝ่าฝืนกฎหมายที่มีลักษณะบังคับนี้ ผู้ฝ่าฝืนย่อมได้รับผลร้ายหรือได้รับโทษ ซึ่งตรงกันข้ามกับ Jus dispositivum ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่คู่กรณีอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ เพราะต้องการตกลงให้เป็นอย่างอื่น กฎหมายลักษณะนี้มีผลบังคับต่อเมื่อคู่กรณีไม่ได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่น จึงใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วมาบังคับ.

กฎหมายของไทยก็มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของกฎหมาย
ละเมิดในส่วนที่เป็นมาตรการป้องกันอันตราย (Preventive Measure) และที่สามารถให้ผลในทาง
ยับยั้งพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ (Deterrent Effects) อยู่ด้วยเช่นกัน ได้แก่ กรณีนิติโทษกรรมตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449-452



บทที่ 3

สิทธิของภาคเอกชนในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียววากัยพิบัติและ ความเสียหายกรณีอุทกภัย

ระบบกฎหมายในโลกสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ระบบ¹ ได้แก่ ระบบกฎหมายโรมานอ-เยอรมันนิก (Romano-Germanic Law System) หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ระบบกฎหมายสังคมนิยม (Socialist Law System) และระบบกฎหมายศาสนาและประเพณี (Religious and Traditional Law System)

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาระบบกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) โดยทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียววากัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ดังนี้

3.1 ระบบกฎหมายไทย

การศึกษาระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชน ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยแบ่งกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนออกเป็น 3 กรณี ได้แก่

- 1) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย
- 2) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย
- 3) กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

¹ ทศพร มุรธาพันธ์. (2550). ประชาคมโลก (Global Community) บทที่ 5 –ระบบกฎหมายของโลก. หน้า 148. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2555, จาก <http://social.cru.in.th/glo/Lesson/PDF/8.pdf>

3.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

หลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนอันจะนำมาปรับใช้ในการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยนั้นมีบัญญัติรับรองคุ้มครองสอดแทรกไว้อยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และที่เป็นประมวลกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่เป็นกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติต่างๆ ดังนี้

3.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“สิทธิ” (Right) อำนาจที่บุคคลจะพึงมีตามกฎหมาย² ดังนั้น บุคคลที่มีสิทธิอาจใช้สิทธิของตนได้ตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้ ดังนี้

สิทธิและการจำกัดสิทธิ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในส่วนที่ 1 บททั่วไป ดังนี้

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (วรรคแรก)

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

สิทธิในการมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม³ (Participatory Governance) คือ การบริหารราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย

² ประมุข สุวรรณศร. (2525). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1,4 ว่าด้วยทรัพย์. หน้า 6.

³ อ่างแล้ว บทที่ 2.

(Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรง และทางอ้อม เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการ ประสานประโยชน์ให้แก่ทุกมิติของสังคม ได้แก่ ปวงชนบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และธุรกิจเอกชน สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนแรงกดดันที่ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยน วิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนและความเสมอภาค รักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวก และบริการประชาชน ดังนั้น หลักและวิธีการทำงานของข้าราชการยุคใหม่ ต้องเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมมากที่สุด ซึ่งมีคุณลักษณะดังนี้

1. การทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อส่วนรวมและประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง
2. เคารพในสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเหมาะสม
4. มีความพร้อมรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้
5. มีการทำงานที่รวดเร็ว โปร่งใส มีกลไกการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการ ให้บริการที่ชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีกลไกในการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐในส่วนที่ 3 และส่วนที่ 10 ดังนี้

ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (5) ได้กำหนดให้รัฐ ต้อง “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะ เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชน”

ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 กำหนดว่ารัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วน ร่วมในเรื่องต่างๆ อย่างครบวงจรเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบ

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองสิทธิการรับรู้ ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการ ในมาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับ ทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หรือหน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อ

ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3.1.1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อกฎหมายยอมรับให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กฎหมายจึงต้องกำหนดต่อไปว่าเจ้าของทรัพย์สินควรมี “สิทธิ” (Right) อะไรบ้าง และการใช้สิทธิของภาคเอกชนนั้นไม่ว่าจะสามารถใช้สิทธิได้ตามอำเภอใจหรือใช้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ “สิทธิ” (Right) หรืออำนาจที่ภาคเอกชนจะพึงมีตามกฎหมาย⁴ นั้น ภาคเอกชนผู้ที่มีสิทธิอาจใช้สิทธิได้ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองให้ ยกตัวอย่างเช่น การใช้สิทธิต้องกระทำโดยสุจริต ตาม “หลักสุจริต” (Bona Fide) ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ว่า “การใช้สิทธิแห่งตนที่ดี การชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”

การใช้สิทธิของภาคเอกชน นอกจากจะต้องคำนึงถึง “หลักสุจริต” แล้วผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินยังต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนซึ่งเพื่อนบ้านอาจได้รับ กล่าวคือ การใช้สิทธิต้องไม่ขัดกับ “หลักเพื่อนบ้านที่ดีต้องถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน” อีกทั้งต้องไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมหรือประโยชน์ของมหาชนด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคาดคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไว้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกร้องเอาค่าทดแทน” ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายที่สำคัญ 2 ระบบคือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เรื่องการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาตรา 906 และมาตรา 907

บทบัญญัติมาตรา 1337 บัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์แตกต่างไปจากบทบัญญัติมาตรา 1335 ในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์เพราะจะมีได้เฉพาะที่ดินเท่านั้น คำว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงมีความหมายที่กว้างกว่าไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของบ้านต่างก็ใช้สิทธิตามมาตรา 1337 นี้ได้

การใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน

จากบทบัญญัติมาตรา 1336 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่ง

⁴ ประมวล สุวรรณศร. เล่มเดิม. หน้า 6.

ทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย”

สิทธิของภาคเอกชนตามที่กฎหมายรับรอง คู่ครองให้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 นั้นประกอบด้วย สิทธิใช้สอย (Jus utendi) สิทธิจำหน่าย (Jus abutendi) สิทธิได้ดอกผล (Jus fruendi) สิทธิขัดขวาง และสิทธิติดตามเอาคืน ส่วนการใช้สิทธิดังกล่าวของภาคเอกชนจะต้องอยู่ภายในบังคับของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 1336 วรรคหนึ่ง ส่วนแรกว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สิน...”

การจำกัดสิทธิใช้สอยโดยกฎหมายเอกชน

การจำกัดสิทธิใช้สอยโดยกฎหมายเอกชนอาจทำได้ด้วยสัญญา เช่น สัญญาเช่า สัญญายืมใช้คงรูป หรือด้วยการก่อให้เกิดทรัพย์สินแก่ผู้อื่นเหนือทรัพย์สินของตน เช่น ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ หรืออาศัยผลของกฎหมายที่ว่าด้วยการจำกัดกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 1339 ถึงมาตรา 1355 เช่น เจ้าของที่ดินต้องยอมรับน้ำที่ไหลจากที่ดินสูง ตามมาตรา 1339, 1340 เป็นต้น

การจำกัดสิทธิใช้สอยโดยกฎหมายมหาชน

การจำกัดสิทธิใช้สอยโดยกฎหมายมหาชน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370 ห้ามใช้เครื่องเสียงดังเกินควรจนเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือการใช้ที่ดินปลูกสร้างโรงงานหรืออาคาร ก็ต้องอยู่ในบังคับของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ในกรณีของภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินนอกจากสิทธิต่างๆ ตามมาตรา 1336 แล้ว ยังมีแดนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะของเจ้าของที่ดินเท่านั้น ดังที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย”⁵

ในเรื่องขอบเขตแห่งแดนกรรมสิทธิ์นั้น ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ มีความเห็นว่า เจ้าของที่ดินจะใช้สิทธิใช้สอยตามมาตรา 1336 ปลูกตีกระฟ้าหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ก็ได้ไม่มีใครห้าม ถ้าไม่ต้องด้วยการจำกัดตามกฎหมายหรือตามสัญญา ส่วนแดนกรรมสิทธิ์ใต้ดิน เห็นว่าถ้าความจริงโลกกลม แดนกรรมสิทธิ์ก็จะต้องจำกัดเป็นรูปกรวยลงไปจนถึงใจกลางลูกโลก⁶

⁵ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. (2548). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน. หน้า 122-123.

⁶ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. หน้า 269.

ส่วนศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ มีความเห็นว่า แคนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินจำกัดเพียงเท่าที่ความสามารถของมนุษย์จะใช้สอยได้เท่านั้น หายาวออกไปถึงจักรวาลหรือลึกลงไปจนทะลุโลกอีกด้านไม่⁷

การใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินตามมาตรา 1335 นั้นจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติอื่นของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินไว้ ทั้งนี้ ตามที่ มาตรา 1335 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ หรือ กฎหมายอื่น...”

การใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันตามกฎหมายลักษณะละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนอกจากจะได้บัญญัติถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำละเมิดที่มีต่อผู้ถูกทำละเมิดไว้แล้ว ยังมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของกฎหมายละเมิดในส่วนที่เป็นมาตรการป้องกันอันตราย (Preventive Measure) และที่สามารถให้ผลในทางยับยั้งพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ (Deterrent Effects) อยู่ด้วยเช่นกัน ได้แก่ กรณีนิรโทษกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นิรโทษกรรม คือ การที่บุคคลใดกระทำการตามที่ มาตรา 449-452 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ บุคคลนั้นแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพื่อการนั้น แต่ถ้การกระทำไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 449-452 ในเรื่องนิรโทษกรรมอันเป็นข้อยกเว้นที่บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย ที่ตนจะต้องรับผิดชอบแล้ว ผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบละเมิด ตามมาตรา 420

สำหรับมาตรการที่ภาคเอกชนนำมาใช้เพื่อป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยแล้วก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นแล้วไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นจะต้องได้ความว่ามาตรการเหล่านั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติรับรอง คุ้มครองการใช้สิทธินั้นไว้ ซึ่งได้แก่กรณีตามบทบัญญัติมาตรา 450 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

มาตรา 450 “ถ้าบุคคลทำนุบสลายหรือทำลายทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใดเพื่อจะบำบัดปิดป้องภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะ โดยฉุกเฉิน ท่านว่าไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุภัยอันตราย

ถ้าบุคคลทำนุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะบำบัดปิดป้องภัยอันตรายอันมีแก่เอกชนโดยฉุกเฉิน ผู้นั้นจะต้องใช้สินทรัพย์นั้น

⁷ บัญญัติ สุชีวะ. (2542). คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (ปรับปรุงแก้ไขโดย ไพโรจน์ วายุภาพ). หน้า 215.

ถ้าบุคคลทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะป้องกันสิทธิของตนหรือของบุคคลภายนอกจากภัยอันตรายอันมีมาโดยฉุกเฉิน เพราะตัวทรัพย์สินนั้นเองเป็นเหตุ บุคคลเช่นว่านี้หาต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ หากว่าความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุ แต่ถ้าภัยอันตรายนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดของบุคคลนั้นเองแล้ว ท่านว่าจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้”

การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยความจำเป็นตามมาตรา 450 ได้นั้น ต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาญาตามที่ปรากฏในมาตรา 67 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษเนื่องจากการกระทำเพื่อให้พ้นจากภัยอันตรายเพราะเหตุว่า 1) จำเป็นต้องกระทำเพราะอยู่ในที่บังคับไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ 2) จำเป็นต้องทำเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงและไม่อาจหลีกเลี่ยงให้พ้น โดยวิธีอื่นได้ และภัยอันตรายนั้นตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้นเพราะความผิดของตน⁸

การกระทำโดยความจำเป็นตามมาตรา 450 ที่จะถือได้ว่าเป็นนิรโทษกรรมได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่เป็นกรกระทำต่อตัวทรัพย์สินโดยทำให้บุบสลายหรือทำลายเพื่อปกป้องภัยอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น

1. ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน

การทำลายทรัพย์สิน โดยความจำเป็นอาจมีสาเหตุเพื่อป้องกันภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยเอกชน

1) การกระทำโดยจำเป็นเพื่อป้องกันภัยสาธารณะ

การกระทำโดยจำเป็นเพื่อป้องกันภัยสาธารณะตามมาตรา 450 วรรค 1 นั้น เป็นกรณีที่เฉพาะภัยอันตรายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมซึ่งอาจเป็นกลุ่มบุคคลหรือทรัพย์สินของส่วนรวม⁹ ในลักษณะรวดเร็วฉับพลัน ภัยเช่นนี้ อาจยกตัวอย่างได้ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย वादภัย เป็นต้น และการทำลายทรัพย์สินโดยความจำเป็นเพื่อป้องกันภัยนี้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นเพราะไม่สามารถป้องกันได้โดยวิธีอื่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 156/2506 โจทก์ประมุขการทำประมงในคลองพิพาทได้ จำเลยและราษฎรอีกมากเป็นเจ้าของนาหลายพันไร่ ต้องอาศัยใช้น้ำในคลองนี้ทำนา ตอนปากคลองมีท่อบปิดกั้นน้ำไว้ใช้ทำนา ถ้าเข้าไปเป็นที่ตั้งจับสำหรับจับปลาของโจทก์เมื่อน้ำในคลองเริ่มลดลงราษฎรเจ้าของนาคำร้องขอปิดท่อบเพื่อกั้นน้ำไว้หล่อเลี้ยงต้นข้าว แต่ก่อนที่นายอำเภอจะส่งราษฎรเกรงว่าถ้ารอช้าต้นข้าวจะเสียหาย จำเลยและเจ้าของนาหลายคนจึงช่วยกันปิดท่อบ น้ำเลยไหลไปยังจับของโจทก์ๆ จับปลาไม่ได้ การที่จำเลยปิดท่อบเช่นนี้ จะรอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการ

⁸ สุขุม สุภนิษฐ์. (2537). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. หน้า 308.

⁹ พจน์ ปุญปาคม. (2530). *ละเมิด*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 649.

อาจไม่ทันการ และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่การกสิกรรม ย่อมปิดเองได้ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 22 ซึ่งมีมาตรา 10 วรรค 2 สนับสนุนจึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์

2) การกระทำโดยจำเป็นเพื่อป้องกันภัยเอกชน

การทำลายทรัพย์สินผู้อื่น โดยความจำเป็นเพื่อป้องกันภัยซึ่งเอกชนที่ผู้กระทำอาจไม่ต้องรับผิดชอบนั้นเป็นกรณีที่ยกนตรายกระชั้นชิด เป็นนตรายอันมีมาโดยฉุกเฉินและเกิดจากตัวทรัพย์สินนั่นเองที่เป็นเหตุเท่านั้น ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 450 วรรค 3

คำพิพากษาฎีกาที่ 1660/2511 จำเลยยิงช้างของผู้เสียหายเพื่อป้องกันชีวิตของตนและของผู้อื่น ภัยนตรายอันเกิดจากช้างซึ่งไปพบเข้าในระยะกระชั้นชิด เป็นนตรายอันมีมาโดยฉุกเฉินเพราะถ้าเป็นช้างป่าก็อาจวิ่งเล่นเข้าไปทำร้ายใน 2-3 นาที จำเลยไม่อาจรู้ได้ว่าเป็นช้างบ้านและเข้าใจว่าเป็นช้างป่าซึ่งตามธรรมชาติย่อมดุร้าย จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องป้องกันตัวไว้ก่อนเพราะตัวทรัพย์สินคือช้างซึ่งเข้าใจว่าเป็นช้างป่าจะทำอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ และการยิงช้างด้วยอาวุธปืนที่คิดมือไปเป็นการป้องกันที่สมควรแก่เหตุแล้ว จำเลยผู้กระทำการป้องกันจึงไม่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

การกระทำโดยความจำเป็นนั้น ถ้าได้ทำขึ้นโดยที่ภัยนตรายไม่ได้เกิดขึ้นเพราะเหตุแห่งตัวทรัพย์สินนั้นเอง ผู้กระทำความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นจะต้องใช้คืนทรัพย์สินนั้น ตามมาตรา 450 วรรค 2 เพราะกรณีทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายเพื่อช่วยเหลือตนเองโดยที่ทรัพย์สินนั้นไม่ได้เป็นเหตุแห่งภัยที่จะเกิดขึ้น การไม่ได้ชดใช้ทรัพย์สินจึงไม่เป็นสิ่งที่ชอบธรรม เพราะประโยชน์นั้นได้แก่คนที่กระทำความเสียหายต่อทรัพย์สินแต่ฝ่ายเดียว ในขณะที่ทำให้ผู้อื่นต้องเสียหาย แต่ถ้าทรัพย์สินถูกทำลายไปหมดแล้วและหาทรัพย์สินอย่างเดียวกันมาชดใช้คืนไม่ได้ กรณีนี้อาจเรียกค่าเสียหายคือราคาทรัพย์สินนั้นได้ แต่ไม่อาจเรียกอัตราดอกเบี้ยในราคาทรัพย์สินหรือค่าเสียหายอื่นๆ อันเกิดจากการกระทำโดยความจำเป็นได้¹⁰

นอกจากนี้แล้ว ถ้ามีการทำลายทรัพย์สินโดยความจำเป็นเพราะภัยนตรายจะเกิดขึ้น หากแต่ว่าภัยนตรายเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้เป็นเจ้าของเพราะตนสามารถหลีกเลี่ยงภัยนตรายนั้นได้โดยการที่ตนจะไม่ก่อภัยนั้นขึ้นเอง เช่น การที่บุคคลหนึ่งไปยั่วให้สัตว์โกรธ และสัตว์นั้นทำร้ายเอาการทำร้ายหรือฆ่าสัตว์จึงไม่เป็นการกระทำโดยจำเป็นในลักษณะที่เป็นนิรโทษกรรมคือเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องรับผิดชอบได้ เพราะเป็นการกระทำของตนเอง ในกรณีนี้ จึงต้องมีการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย

¹⁰ ไพจิตร ปุณฺณพันธ์. (2514). ดอกเบี้ยวในมูลละเมิด. นิติศาสตร์ เล่ม 3 ตอน 4. หน้า 272-273.

2. ความเสียหายที่เกิดจะต้องได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น

การกระทำโดยจำเป็นที่จะไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนั้นนอกจากจะต้องเป็นการกระทำ ความเสียหายต่อทรัพย์สินเพื่อป้องกันภัยอันตรายแล้ว จะต้องเข้าใจเอาไว้ว่าความเสียหายที่ทำต่อตัว ทรัพย์สินจะต้องได้สัดส่วนต่อภัยอันตรายที่ทรัพย์สินนั้นก่อให้เกิดขึ้นด้วย ไม่ว่าจะป็นกรณีการกระทำโดย จำเป็นเพื่อป้องกันภัยอันตรายสาธารณะหรือการกระทำโดยจำเป็นเพื่อป้องกันสิทธิของตนหรือ ของบุคคลภายนอกก็ตาม ดังที่เห็นได้จากมาตรา 450 ที่ใช้คำว่า “หากความเสียหายนั้นไม่เกินสมควร แก่เหตุ”

คำพิพากษาฎีกาที่ 29/2478 ใกล้เคียงมาจกต้นฝักในสวนครัวเสียหายในขณะที่ป้องกัน เพียงแต่ฝักที่ถูกจิกกินขาดราคาไม่กี่สตางค์ จำเลยเอาไม้ซางใส่ลูกดอกยิงไก่ตาย ความเสียหายที่ จำเลยทำลายไก่เพื่อป้องกันมิให้จกต้นฝักกับความเสียหายที่ต้นฝักถูกจิกไม่ได้สัดส่วนกัน เพียงแต่ ไล่ตะเพิดให้หนีไปก็ป้องกันต้นฝักไม่ให้ถูกจิกได้แล้วการที่ฆ่าไก่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุ

3.1.1.3 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ประเทศไทย เคยมีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 แต่ได้พัฒนามา เป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550¹¹ ทั้งนี้ก็เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่า การป้องกันเผชิญหน้า และบรรเทาภัยพิบัติขนาดใหญ่ นั้นไม่อาจใช้มาตรการเฉพาะเรื่องเฉพาะราว โดยอาศัยเพียงแต่ประสบการณ์ ความสามารถหรือไหวพริบเฉพาะตัวแต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้อง มีการพัฒนาแนวทางการใช้อำนาจบริหารราชการ มีระบบ มีแผนงานที่ผ่านการไตร่ตรองมาอย่างดี มีการฝึกฝนทักษะ มีการประสานงานและสื่อสารทางสังคมในการเผชิญเหตุร้ายอย่างมี ประสิทธิภาพอยู่เสมอ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2550 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป (มาตรา 2 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ขอบเขต (มาตรา 3)

พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ครอบคลุมเรื่องอุบัติเหตุภัยและอัคคีภัยด้วยโดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

¹¹ ฝ่ายกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย. (2550). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2555, จาก

2. คำนิยาม (มาตรา 4)

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

“ภัยทางอากาศ” หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

“การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใดๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ขัดขวางหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติงานใดๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่หมายความรวมถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

3. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)

1) องค์กรประกอบ (มาตรา 6) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมี

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

(3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(4) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ

(5) ข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2) อำนาจหน้าที่ (มาตรา 7)

(1) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

(3) บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

(4) ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4. หน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11) ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่

1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

2) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

3) ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

4) แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม พระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 57)

5. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ ดังนี้

1) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น

(1) แนวทางมาตรการงบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแนวทาง วิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ

(2) แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากร และประชาชน

(3) แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟู แล้วนำเสนอแผนขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ (มาตรา 11 และมาตรา 12)

2) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่นดังต่อไปนี้ (มาตรา 16 และมาตรา 17)

(1) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

(4) แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) แผนการประสานงานกับองค์กรสาธารณกุศล

3) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้ (มาตรา 33 และ มาตรา 34)

(1) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

(4) แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) แผนการประสานงานกับองค์กรสาธารณกุศลในเขตกรุงเทพมหานคร

ให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำแผนตามพระราชบัญญัตินี้ จัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยระหว่างที่ยังจัดทำแผนไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการตามแผนที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 56)

6. การบัญชาการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังต่อไปนี้

1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 31 กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง)

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 13)

3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย โดยให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ (มาตรา 13)

7. การปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

1) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 14)

- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา 15)
- 3) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 18)
- 4) นายอำเภอ (รวมปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ) เป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 19)
- 5) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค้การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 20)
- 6) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา 32)
- 7) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมาย รองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา 35)
- 8) ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 36 และมาตรา 37)
- 9) เจ้าพนักงาน ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 39)
- 10) อาสาสมัคร ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41)
- 11) องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้ (มาตรา 42)

8. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตนและในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี (มาตรา 21 และมาตรา 22)

2) กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของ ผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา 22)

3) ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น (มาตรา 23)

4) เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็น เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ (มาตรา 24)

5) กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่ายให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว (มาตรา 26)

6) ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู (มาตรา 30)

7) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา 46) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน และกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

9. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้น แล้วแต่กรณีได้รับแจ้งแล้ว ให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว (มาตรา 38)

3.1.1.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (Rights to know) ของภาคเอกชนในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ไว้ดังนี้

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่างๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้นกฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อที่จะพิจารณาได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใดอันการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน

แต่เดิมนั้น การติดต่อขอทราบข้อมูลต่างๆ จากทางราชการอาจทำได้ไม่สะดวกนัก เพราะประชาชนอาจไม่ทราบว่าตนมีสิทธิมากน้อยเพียงใดในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว และด้วยวิธีการใด ซึ่งต่อมาก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อวางหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว เป็นกฎหมายรองรับสิทธิได้รู้ของประชาชน โดยได้กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกัน พระราชบัญญัตินี้มีแนวความคิดหลักการเพื่อ

1. ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใสอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย

2. รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สิทธิในการขอคำปรึกษา สิทธิในการตรวจสอบข้อมูล สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ สิทธิในการขอสำเนาหรือสำเนาที่มีการรับรอง สิทธิในการได้รับรู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในการดำเนินการแทนผู้เยาว์ สิทธิในการร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์

3. ข้อมูลข่าวสารของราชการเกือบทั้งหมดหรือส่วนใหญ่จะต้องสามารถเปิดเผยได้ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยข้อยกเว้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยเท่านั้น

3.1.1.5 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (Industrial Estate Authority of Thailand: IEAT) ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีชื่อย่อว่า “กนอ.” มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหลายประการ โดยเริ่มจากการจัดหาที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่จะเป็นประโยชน์ดำเนินการปรับปรุงที่ดินเพื่อให้บริการตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานรวมทั้งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

พื้นที่เขตอุตสาหกรรมทั่วไป อันเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม

พื้นที่เขตประกอบการเสรี อันเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การค้าหรือบริการ เพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

ในปัจจุบันเขตประกอบการเสรีที่มีสำนักงานศุลกากรตั้งอยู่มี 10 แห่ง ได้แก่

1. นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง (กรุงเทพฯ)
2. นิคมอุตสาหกรรมบางปู (สมุทรปราการ)
3. นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (ลำพูน)

4. นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง (ชลบุรี)
5. นิคมอุตสาหกรรมบ่อวิน (ชลบุรี)
6. นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (อุษายา)
7. นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน (อุษายา)
8. นิคมอุตสาหกรรมแปลงยาว (เกษตรวิสัย จ.ฉะเชิงเทรา)
9. นิคมอุตสาหกรรมส่งออกภาคใต้ (สงขลา)
10. นิคมอุตสาหกรรมพิจิตร (พิจิตร)

โดยที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรีในนิคมอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในเรื่องภาษีอากรของรัฐ และเพื่อการส่งเสริมการส่งออกแก่ผู้ประกอบการทั้งในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและเขตประกอบการเสรีจึงได้กำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติในเขตนิคมอุตสาหกรรมไว้ ดังนี้

พิธีการศุลกากรสำหรับผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรม

1. พิธีการศุลกากรในเขตประกอบการเสรี

1) ผู้ประกอบการยื่นใบขนสินค้าขาเข้าเพื่อนำของเข้าไปในเขตประกอบการเสรีโดยต้องมีหนังสือรับรองจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ว่าเป็นผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรีแนบมาด้วยส่วนกรณีเป็นการนำเข้าตามมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ต้องมีหนังสือยกเว้นอากรจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเพิ่มเติมด้วย

2) ผู้นำของเข้าซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีหนังสือรับรองว่าเป็นผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ดำเนินการขนย้ายสินค้าจะต้องทำหนังสือสัญญาประกันไว้กับกรมศุลกากรตามแบบที่กำหนดและการขนส่งต้องไปตามเส้นทางที่กรมศุลกากรกำหนดด้วย

2. พิธีการศุลกากรในเขตอุตสาหกรรมทั่วไป

ถ้าผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปประสงค์จะปฏิบัติพิธีการ ณ สำนักงานศุลกากรประจำนิคมอุตสาหกรรมให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับพิธีการศุลกากรในเขตประกอบการเสรีโดยมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ประกอบการเขตอุตสาหกรรมทั่วไปของการนิคมอุตสาหกรรมมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ด้วย

3. ความรับผิดชอบในการขนส่งของออกจากท่าเรือที่นำเข้ามายังนิคมอุตสาหกรรม ผู้นำของเข้าจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ หากเกิดความเสียหายต่อค่าภาษีอากร ค่าภาระติดพัน หรือความเสียหายอื่นใดตามที่ได้ทำสัญญาประกันไว้ต่อกรมศุลกากร

4. การนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อใช้หรือจำหน่ายในประเทศ

1) ผู้ประกอบการสามารถนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อใช้หรือจำหน่ายในประเทศได้โดยผู้มีภาระหน้าที่ในการชำระค่าภาษีอากรต้องยื่นใบขนสินค้าขาเข้าและหนังสืออนุญาตการนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อใช้หรือจำหน่ายในประเทศของ กนอ. ต่อสำนักงานศุลกากรประจํานิคมอุตสาหกรรม

2) สำหรับบัญชีราคาสินค้า ให้สำแดงราคาซื้อขายเป็นเงินบาท โดยกรมศุลกากร จะดำเนินการกับใบขนสินค้าขาเข้าเสมือนหนึ่งการนำของเข้าจากต่างประเทศ และของนั้นจะต้อง เสียค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า และภาษีสรรพสามิต ภาษีเพื่อมหาดไทย และภาษีมูลค่าเพิ่มตามสภาพ ราคา และอัตราภาษีอากรที่เป็นอยู่ในวันที่นำของ ออกจากเขตประกอบการเสรี โดยถือเสมือนว่าได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรในวันที่นำออกจากเขต ประกอบการเสรี

3) ราคาพึงประเมินหรือราคาที่ใช้เป็นเกณฑ์คำนวณค่าภาษีอากร สำหรับของที่ นำออกจากเขตประกอบการเสรี เพื่อใช้หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรนั้น ให้ใช้ราคาศุลกากร ตามมาตรา 2 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2496

5. การส่งของออกจากเขตประกอบการเสรีไปแสดงต่างประเทศโดยส่วนราชการ

1) ผู้ประกอบการสามารถนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อส่งออกไปแสดง ต่างประเทศโดยส่วนราชการ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจาก กนอ. ให้ส่งของไป แสดง ณ ต่างประเทศในนามของส่วนราชการ และยื่นคำขอตามแบบที่กรมศุลกากรกำหนด พร้อมสำเนา 1 ฉบับ ต่อหน่วยงานพิธีการประจํานิคมอุตสาหกรรมตรวจสอบ พร้อมทั้ง ทำสัญญา ประกันต่อกรมศุลกากรตามแบบที่กำหนด ทั้งนี้ เงินประกันตามสัญญาประกันจะต้องให้คําค่าภาษี อากรของตามรายการในหนังสือที่ยื่นต่อกรมศุลกากร โดยบวกเพิ่มอีกร้อยละ 20 และ ให้ผู้ประกอบการคํ้าประกันตนเองได้

2) เมื่อสำนักงานศุลกากรประจํานิคมอุตสาหกรรม พิจารณาอนุญาตแล้วจะคืน ต้นฉบับหนังสือให้คืนแก่ผู้ประกอบการเพื่อใช้กำกับของที่นำออกจากเขตประกอบการเสรีนำส่ง มอบต่อส่วนราชการเพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

3) เมื่อส่วนราชการนั้นๆ ได้ส่งของออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ผู้ประกอบการต้องยื่นหนังสือรับรองของส่วนราชการนั้นว่า ได้ส่งของออกไปจริงต่อสำนักงานศุลกากรประจํานิคมอุตสาหกรรม ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ส่วนราชการนั้นๆ ได้ส่งของออก มิฉะนั้น ให้ถือว่าผิดสัญญาประกันและกรมศุลกากรจะดำเนินการบังคับสัญญาประกันทันที

6. การนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อการอื่นเป็นการชั่วคราว

1) ผู้ประกอบการสามารถนำของในเขตประกอบการเสรี ออกจากเขตประกอบการเสรีเป็นการชั่วคราว เพื่อซ่อมแซม คัดแปลง ปรับปรุง หรือเพื่อการอื่นตามความจำเป็น ได้โดยยื่นคำร้องต่อสำนักงานศุลกากรประจํานิคมอุตสาหกรรม และทำสัญญาประกันต่อกรมศุลกากรตามแบบที่กำหนด ทั้งนี้ เงินประกันตามสัญญาประกันจะต้องให้คํ่าภาษีอากรของตามรายการในคำร้องโดยบวกเพิ่มอีก ร้อยละ 20

2) กรณีผู้ประกอบการไม่สามารถนำของที่นำออกไปจากเขตประกอบการเสรีกลับเข้าไปในเขตประกอบการเสรีตามคำรับรองที่ให้ไว้ผู้ประกอบการนั้นสามารถยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลา นำของกลับเข้ามาในเขตประกอบการเสรีได้เพียงครั้งเดียว และมีระยะเวลาไม่เกินกว่าที่ขอนำของออกไปในครั้งก่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันสมควรก็ให้ขยายระยะเวลาเกินกว่า 1 ครั้ง

3) ถ้าผู้ประกอบการรายใดไม่ปฏิบัติตามคำรับรองที่ให้ไว้ ผู้ประกอบการรายนั้นต้องชำระค่าภาษีอากรพร้อมเงินเพิ่มร้อยละ 1 ต่อเดือน นับจากวันที่นำของออกจนถึงวันที่นำเงินมาชำระให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด

7. การนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรี

ผู้ประกอบการสามารถการนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรีได้ โดยยื่นคำร้องขอ นำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรี (กศก. 122) ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรประจํานิคมอุตสาหกรรม

8. ของที่นำเข้าเขตประกอบการเสรีเพื่อซ่อมและนำกลับออกไปโดยยกเว้นอากรตาม พ.ร.บ. พิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 2 จะต้องเป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยชำระภาษีอากรครบถ้วนแล้ว และจะต้องได้รับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ด้วย

9. ของที่นำเข้าเขตประกอบการเสรีและนำกลับเข้ามาในราชอาณาจักร โดยได้รับยกเว้นอากรของในราชอาณาจักรหรือของจากต่างประเทศที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและได้ชำระอากรแล้ว หากนำเข้าไปในเขตประกอบการเสรี และภายหลังนำออกจากเขตประกอบการเสรีกลับเข้ามาใช้ในราชอาณาจักร โดยไม่เปลี่ยนแปลงลักษณะหรือรูปร่างแต่อย่างใด จะได้รับการยกเว้นอากร ทั้งนี้ ต้องมีหนังสืออนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมาแสดงด้วย

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

ภายหลังจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว ภาคเอกชนที่ประสบภัยต่างต้องการเข้าฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถกลับมาดำเนินกิจกรรมตามปกติต่อไปได้ โดยรวดเร็วแต่การใช้สิทธิในการฟื้นฟูของภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ดังนี้

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชนเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การมีส่วนร่วมกับภาครัฐ การคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 66 และ มาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชน ...”

3.1.2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

กฎหมายควบคุมการตั้ง โรงงานอุตสาหกรรม และการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 และได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติโรงงาน

พ.ศ. 2512 ต่อมาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 นี้ก็ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน¹²

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดแนวทางในการปรับปรุง การประกอบกิจการ โรงงาน และควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบการ โรงงานใน สภาวะสังคมปัจจุบัน เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนด กฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินกิจการดังกล่าวให้ชัดเจนและได้ผลดียิ่งขึ้น ตลอดจน กำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งบังคับให้โรงงานปฏิบัติตาม รวมทั้งปรับปรุงอัตราโทษและกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบสำหรับผู้ทำงานในโรงงาน นอกเหนือไปจากเจ้าของโรงงานอีกด้วย¹³

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีดังนี้¹⁴

1. คำนิยามสำคัญ

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวม ตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้ เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนด ในกฎกระทรวง (มาตรา 4)

“ตั้งโรงงาน” หมายความว่า การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบ กิจการ โรงงาน หรือนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการ โรงงานมาติดตั้งในอาคาร สถานที่หรือ ยานพาหนะที่จะประกอบกิจการ (มาตรา 4)

“ประกอบกิจการ โรงงาน” หมายความว่า การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงาน แต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร (มาตรา 4)

¹² ฉัฐรัตน์ รัตนวิบูลย์สม. (2554). *มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้นิติบุคคล ต่อผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ*. หน้า 7.

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 8.

¹⁴ ส่วนกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณสุข. (2550). *สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535*. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2555 จาก

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสม (มาตรา 4)

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (มาตรา 4)

2. การประกอบกิจการโรงงาน

1) โรงงานแบ่งตามประเภท ชนิด หรือขนาด เป็น 3 จำพวก¹⁵ ดังนี้

โรงงานจำพวกที่ 1 สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อทางราชการไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว

โรงงานจำพวกที่ 2 ตั้งโรงงานได้ทันที เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน เมื่อได้รับใบแจ้งแล้ว จึงจะประกอบกิจการโรงงานได้ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกกฎกระทรวงดังกล่าว

โรงงานจำพวกที่ 3 การตั้งโรงงานต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และประกาศของรัฐมนตรี

ทั้งนี้ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แบ่งโรงงานตามประเภทหรือชนิดที่ระบุในบัญชีท้ายกฎกระทรวง ไว้ทั้งหมด 104 โรงงาน

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่ง หรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะของอาคาร โรงงาน ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ และกำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิด หรือขนาดของโรงงาน รวมทั้งจัดให้มีอุปกรณ์เครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันระงับหรือบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน จัดให้มีเอกสารและข้อมูลที่จำเป็นประจำโรงงาน และกำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานประกอบกิจการโรงงาน รวมทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้

¹⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

3. การกำกับและดูแลโรงงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบ หรือปัจจัย หรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตโรงงาน กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย และให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

4. บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการจำพวกต่างๆ ต้องระวางโทษทั้งปรับหรือโทษจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 45-64)

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แก่

1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539) กำหนดวิธีการควบคุมการระบายน้ำทิ้งและระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน

2) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรม

3) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงานให้มีค่าแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน

4) ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 214/2537 เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม

5) ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 419/2540 เรื่องกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

3.1.2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ความเป็นมา

แนวคิดในการมีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นหลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งนับแต่เวลานั้นเป็นต้นมาประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จนกระทั่งรัฐสภาได้ตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 หลังจากนั้นมีการแก้ไขอีกสองครั้ง คือในปี พ.ศ. 2521 และปี พ.ศ. 2522 และ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 วัตถุประสงค์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอสมควรปรับปรุงใหม่โดย

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดแนวทางควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน
6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ คือ ต้องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ไป ไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ โดยปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีโดยเฉพาะ แต่อาจเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ยานพาหนะ อาคารสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ หรือแม้กระทั่งชุมชนหรือสถานที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป และไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางเสียงก็ตาม

มาตราที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ คือ มาตรา 9 และมาตรา 10

เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรงรวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ ที่ตามมาจำนวนมาก ดังนั้น จึงได้กำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือ

มีภัยอันตรายต่อประชาชนอันสืบเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือเกิดการแพร่กระจายของมลพิษซึ่งหากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐอย่างมาก นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด กระทำการต่างๆ ซึ่งจะมีผลเป็นการควบคุม ระวังหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ได้อย่างทันทั่วทั้งที่เป็นการให้อำนาจสั่งการแก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้การระงับเหตุร้ายที่เกิดขึ้นดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนต่างๆ และการสั่งการนี้มีผลกับบุคคลทั่วไปด้วยมิได้จำกัดแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เพื่อให้การป้องกันแก้ไขเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในกรณีที่พบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำดังกล่าวเพื่อไม่ให้เพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายนั้นด้วย อำนาจในการสั่งการนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดนั้นแทนตนได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขระงับหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายจากภาวะมลพิษได้

3.1.2.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

หลักการเหตุผล ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ปัจจุบันคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่างๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น¹⁶

คำนิยามที่สำคัญ (มาตรา 4)

“คนต่างด้าว” บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

“คนเข้าเมือง” คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร

“คณะกรรมการ” คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁶ ส่วนกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2555. จาก,

<http://61.19.54.137/law/dpmlaw/main/content.php?page=sub&category=5&id=379>

“อธิบดี” อธิบดีกรมตำรวจ¹⁷

ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 5)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(1) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมกับค่าทำการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้และกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 5)

(2) ประกาศกำหนดเวลาเข้าและออกนอกราชอาณาจักรตามช่องทางต่างๆ (มาตรา 11)

(3) กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรมีเงินติดตัว หรือมีประกันหรือจะยกเว้นภายใต้เงื่อนไขใดก็ได้ แต่มิให้ใช้บังคับแก่เด็กอายุต่ำกว่าสิบสองปี (มาตรา 14)

(4) สั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อประโยชน์แก่ประเทศหรือเพื่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดี หรือความผาสุกของประชาชน (มาตรา 16)

(5) ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 17)

(6) ยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา 25 หรือให้ปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขอย่างไรก็ได้ แก่พาหนะใดก็ได้ (มาตรา 25 วรรคสาม)

(7) กำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี ไม่เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติ ไม่เกินห้าสิบคนต่อปี ทั้งนี้ ภายใต้บังคับมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 51 และโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 40)

(8) สั่งเพิกถอนการอนุญาตให้คนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามความเห็นคณะกรรมการ (มาตรา 53)

(9) ยกเว้นค่าธรรมเนียมอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 60)

¹⁷ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ.

อำนาจของอธิบดี

1. แต่งตั้งแพทย์ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4)
2. อนุญาตให้ทำการตรวจพาหนะที่เข้ามาหรือจะออกนอกราชอาณาจักร ณ ที่อื่นนอกจากที่ประกาศกำหนด (มาตรา 26 วรรคสอง)
3. อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 34 อยู่ในราชอาณาจักร (มาตรา 35)
4. เพิกถอนการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (มาตรา 36 วรรคหนึ่ง)
5. จับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ ออกหมายเรียก หมายจับ หรือหมายค้น หรือจับ ค้น หรือควบคุม และสอบสวนคดีความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 59)

คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

1. องค์ประกอบ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้บังคับบัญชาของตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 6)
2. อำนาจหน้าที่ (มาตรา 7)
 - 1) เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง (คำสั่งของคณะกรรมการนี้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้)
 - 2) พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 36 วรรคสอง
 - 3) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง
 - 4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และเงื่อนไขอื่นตามมาตรา 41 วรรคสอง
 - 5) กำหนดหลักเกณฑ์การขอมิถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 41 วรรคสี่
 - 6) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแสดงฐานะการเงินของคนต่างด้าวดังกล่าว ตามมาตรา 43 วรรคสอง
 - 7) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้ยื่น

คำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปพลางก่อนตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

8) ตั้งระงับการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 47 วรรคสาม

9) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง

10) พิจารณาการเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 53

11) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านหรือพนักงานอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ หรือในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

12) พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตามมาตรา 9 และมาตรา 10 คือ

1. ตั้งคณะกรรมการ หรือมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มอบหมายก็ได้ (มาตรา 9)

2. เรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ (มาตรา 10)

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

1. สอบถาม และขอคู่มือหลักฐานเพื่อสอบสวนว่าบุคคลซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นเป็นผู้ได้รับยกเว้นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (มาตรา 15 วรรคสาม)

2. ตรวจสอบบุคคลซึ่งเดินทางเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักร (มาตรา 18 วรรคหนึ่ง)

3. พิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวไปพักอาศัยในที่ที่เห็นสมควร ระหว่างการตรวจพิจารณาว่าผู้นั้นต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือไม่ โดยให้คำรับรองว่าจะมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรับทราบคำสั่งตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด หรือเรียกประกันหรือเรียกทั้งประกันและหลักประกัน หรือกักตัวไว้ในสถานที่ใดตามที่เห็นเหมาะสม เท่าที่จำเป็น แต่จะกักตัวไว้เกินสี่สิบแปดชั่วโมงมิได้ ยกเว้นในกรณีที่มีเหตุจำเป็นจะยึดเวลาออกไปอีกได้ แต่มิให้เกินเจ็ดวัน และมีอำนาจเรียกบุคคลที่เชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่กรณีที่สงสัยให้มาสาบานหรือปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำได้ (มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 20)

4. อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้ชั่วคราว ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นเข้ามาเพื่อการตามมาตรา 12 (8) หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนั้น หรือหญิงหรือเด็กคนใดเข้ามาเพื่อการเช่นนั้น โดยสั่งให้มารายงานตน และตอบคำถามของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจะสั่งให้ไป

รายงานตนและตอบคำถามของเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่ที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ ตามระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดก็ได้ แต่ระยะเวลาที่ให้รายงานตนและตอบคำถามต้องห่างกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวันต่อครั้ง (มาตรา 19 วรรคสาม)

5. สั่งให้คนต่างด้าว ผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 กลับออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 22 วรรคหนึ่ง)

6. ตรวจพาหนะที่เข้าหรือจะออกนอกราชอาณาจักร หรือพาหนะที่สงสัยว่ารับคนโดยสารเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่พาหนะนั้นได้ใช้ในราชการโดยเฉพาะของรัฐบาลไทยหรือของรัฐบาลต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยแล้ว (มาตรา 24)

7. สั่งให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะจัดการควบคุมคนต่างด้าวไว้ในพาหนะหรือให้ส่งตัวไปยังสถานที่ใด เพื่อจะได้ควบคุมไว้ตรวจสอบ หรือให้ส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักร เมื่อตรวจพบว่าผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง)

8. สั่งให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะ หยุดพาหนะหรือนำพาหนะไปยังที่ใดที่หนึ่งตามที่จำเป็นเพื่อการตรวจ เมื่อสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง)

9. ออกใบแทนหรือเปลี่ยนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ให้แก่ผู้ขอ (มาตรา 52)

10. ส่งคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว กลับออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 54)

การเข้าและออกนอกราชอาณาจักรของบุคคล

1. จะต้องเข้าหรือออกตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ที่รัฐมนตรีประกาศ (มาตรา 11)

2. ห้ามคนต่างด้าวที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร (มาตรา 12)

1) ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้อง สมบูรณ์ หรือมิแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตรา จากสถานทูต หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่คนต่างด้าวบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ

2) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักร

3) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

4) วิกฤติหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5) ยังมิได้ปลูกฝัป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติกรอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นนั้น

6) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

7) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

8) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

9) ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 14

10) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16

11) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศ หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณายกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

3. คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง (มาตรา 13)

1) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศ ที่แวะเข้ามายังท่าสถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป

2) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น

3) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดเที่ยวตลอด เพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ รวมถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะรถไฟด้วย

4. คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการปฏิบัติหรือการต้องห้ามตามมาตรา 11 มาตรา 12 (1) (4) และ (5) และมาตรา 18 วรรคสอง (มาตรา 15) ได้แก่

- 1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูตซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร หรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักร เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น
- 2) พนักงานฝ่ายกงสุลและลูกจ้างฝ่ายกงสุลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร หรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น
- 3) บุคคลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร
- 4) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร เพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ
- 5) หัวหน้าสำนักงานขององค์การ หรือทบวงการะหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทย หรือซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว และรวมถึงพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลอื่นซึ่งองค์การหรือทบวงการนั้นแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร เพื่อองค์การหรือทบวงการดังกล่าว หรือเพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับองค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศนั้น
- 6) คู่สมรส หรือบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะของบุคคลตาม 1) 2) 3) 4) หรือ 5)
- 7) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำเป็นปกติ ณ ที่พักอาศัยของบุคคลตาม 1) หรือบุคคลซึ่งได้รับเอกสิทธิเท่าเทียมกันกับบุคคลซึ่งมีตำแหน่งทางการทูตตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือกับองค์การ หรือทบวงการะหว่างประเทศ

ในกรณีตาม 1) 2) 6) หรือ 7) ให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศและหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน

5. บุคคลซึ่งเดินทางเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักร ต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น (มาตรา 18 วรรคสอง)

6. ค่าใช้จ่ายในการกักตัวคนต่างด้าวตามมาตรา 19 และมาตรา 20 ให้เจ้าของพาหนะ หรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นผู้เสีย ในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ควบคุมหรือเข้ามาโดยไม่มีพาหนะ ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย (มาตรา 21)

การเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

1. คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้ (มาตรา 34)

- 1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
 - 2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
 - 3) การท่องเที่ยว
 - 4) การเล่นกีฬา
 - 5) ชุรกิจ
 - 6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
 - 7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
 - 8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
 - 9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่าสถานี หรือท้องที่ในราชอาณาจักร
 - 10) การศึกษาหรือดูงาน
 - 11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
 - 12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
 - 13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร
 - 14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
 - 15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
2. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (มาตรา 37)
- 1) ไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
 - 2) พักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีมีเหตุอันควรไม่สามารถพักอาศัย ณ ที่นั้นได้ ให้แจ้งการเปลี่ยนที่พักอาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เข้าพักอาศัย
 - 3) แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่ที่คนต่างด้าวผู้นั้นพักอาศัย ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ย้ายไป ในกรณีเปลี่ยนที่พักอาศัย และถ้าที่พักอาศัยใหม่อยู่ต่างท้องที่กับสถานีตำรวจท้องที่เดิมคนต่างด้าวผู้นั้นต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่ที่ไปพักอาศัยใหม่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ไปถึงด้วย
 - 4) ถ้าเดินทางไปจังหวัดใดและอยู่ในจังหวัดนั้นเกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ไปถึง

5) ถ้าอยู่ในราชอาณาจักรเกินเก้าสิบวัน ต้องมีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กองตรวจคนเข้าเมืองทราบถึงที่พักอาศัยของตน โดยมีชักเข้าเมื่อครบระยะเก้าสิบวัน และต่อไปให้กระทำเช่นเดียวกันทุกระยะเก้าสิบวัน ถ้าห้องที่ใดมีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่จะแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองแห่งนั้นก็ได้

3. เจ้าบ้าน เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่นั้น ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าห้องที่ใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่นั้น (มาตรา 38)

4. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรให้ถือว่าได้รับอนุญาตนั้นเป็นอันสิ้นสุดแต่ถ้าก่อนเดินทางได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้กลับเข้ามาในราชอาณาจักรได้อีก และได้กลับเข้ามาโดยไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามมาตรา 12 ให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้เท่าที่ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรยังเหลืออยู่ (มาตรา 39)

5. การขออนุญาตเพื่อกลับเข้ามาในราชอาณาจักรอีก ให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 39 วรรคสอง)

บทกำหนดโทษ

สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ มีบทกำหนดโทษต่ำสุดคือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และสูงสุด คือ จำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ซึ่งโทษสูงสุด ได้แก่ การกระทำความผิดตามมาตรา 63 คือ นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรืออุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

การเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยให้กับภาคเอกชนเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างมากเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ภาคเอกชนยังคงลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทยต่อไป ดังนั้นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการเยียวยาภาคเอกชน โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย มีดังนี้

3.1.3.1 นโยบายส่งเสริมการลงทุน

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนใหม่ ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้สิทธิและประโยชน์ภาษีอากร โดยให้สิทธิและประโยชน์แก่โครงการที่มีผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริงและใช้หลักการบริหารและการจัดการองค์กรที่ดี (Good Governance) ในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับการส่งเสริม เพื่อให้สำนักงาน ได้ตรวจสอบก่อนใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ

2. สนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริม ทุกรายที่มีโครงการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า

3. ปรับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ให้สอดคล้องกับข้อตกลงด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยการยกเลิกเงื่อนไข การส่งออกและการใช้ชิ้นส่วนในประเทศ

4. สนับสนุนการลงทุนเป็นพิเศษในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำและมีสิ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย โดยให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรสูงสุด

5. ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมโดยไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินลงทุนขั้นต่ำของ โครงการที่จะได้รับการส่งเสริมเพียง 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

6. ให้ความสำคัญแก่กิจการเกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน กิจการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม และอุตสาหกรรมเป้าหมาย

หลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการ

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

โครงการที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะใช้หลักเกณฑ์พิจารณาอนุมัติโครงการ ดังนี้

1. จะต้องมียอดค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ ยกเว้นการผลิตผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน กิจการเกษตรกรรม และผลิตผลจากการเกษตร และโครงการที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นพิเศษ

2. มีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนจดทะเบียนไม่เกิน 3 ต่อ 1 สำหรับโครงการริเริ่ม ส่วนโครงการขยายจะพิจารณาตามความเหมาะสม เป็นรายๆ ไป

3. ใช้กรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยและใช้เครื่องจักรใหม่ ในกรณีที่ใช้เครื่องจักรเก่า จะต้องให้สถาบันที่เชื่อถือได้รับรองประสิทธิภาพ และคณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นพิเศษ

4. มีระบบป้องกันสภาพแวดล้อมเป็นพิษที่เพียงพอ โครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม คณะกรรมการจะพิจารณาเป็นพิเศษในเรื่องสถานที่ตั้งและวิธีการจัดการมลพิษ

โครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ 2.1 และจะต้องแนบรายงานศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตามที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับกิจการที่ได้รับสัมปทานและกิจการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการจะใช้แนวทางการพิจารณาตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. โครงการลงทุนที่เป็นรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการจะไม่พิจารณาให้การส่งเสริม
2. โครงการที่ได้รับสัมปทานที่เอกชนดำเนินการ โดยจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐ (Build Transfer Operate หรือ Build Operate Transfer) หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการดังกล่าวที่ประสงค์ จะให้ผู้ได้รับสัมปทานได้รับสิทธิและประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนจะต้องเสนอโครงการให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้น โครงการก่อนออกประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมประมูลและในขั้นการประมูลจะต้องมีประกาศระบุโดยชัดเจนว่าเอกชนจะได้รับสิทธิและประโยชน์ใดบ้าง ในหลักการคณะกรรมการจะไม่ให้การส่งเสริมกรณีเอกชนต้องจ่ายผลตอบแทนให้แก่รัฐในการรับสัมปทานเว้นแต่เป็นผลตอบแทนที่สมเหตุสมผลกับการลงทุนที่รัฐใช้ไปในโครงการนั้น

3. โครงการของรัฐที่ให้เอกชนลงทุนและเป็นเจ้าของรวมทั้งให้เอกชนเช่าหรือบริหาร โดยจ่ายผลตอบแทนให้รัฐในลักษณะค่าเช่า คณะกรรมการจะพิจารณาให้การส่งเสริมตามหลักเกณฑ์ปกติ

4. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะพิจารณาให้การส่งเสริมกรณีที่มีการขยายกิจการภายหลังที่พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว

หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ตามผลการดำเนินงาน

เพื่อให้การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้สิทธิและประโยชน์มีความถูกต้องและสอดคล้องกับเงื่อนไขการให้การส่งเสริม

อย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อให้ผู้ได้รับการส่งเสริมมีการบริหารและการจัดการองค์กรที่ดี จึงกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมจะต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการให้สำนักงานตรวจสอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อยกเว้น

หลักเกณฑ์ข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะถือเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนและการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร โดยมีข้อยกเว้น ดังนี้

กรณีที่ประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมได้กำหนดเงื่อนไขเฉพาะเกี่ยวกับการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรไว้เป็นอย่างอื่น

กรณีที่พิจารณาเห็นว่ามีความพิเศษเป็นการเฉพาะประเภทกิจการ

เพื่อวัตถุประสงค์ในการผ่อนผันให้กิจการที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยองได้รับสิทธิและประโยชน์ตามหลักเกณฑ์เดิม ซึ่งรวมถึงสิทธิและประโยชน์ในเขตส่งเสริมการลงทุน ตามมาตรา 35 จึงกำหนดให้นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง ที่ได้รับการส่งเสริมโดยได้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลบังคับใช้เป็นเขตส่งเสริมการลงทุนจนถึงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2547

โครงการที่จะตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 2 และเขต 3 (ซึ่งเขตอุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการส่งเสริมโดยได้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลบังคับใช้) จะผ่อนผันให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรตามหลักเกณฑ์เดิมตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2536 ดังนี้

1. โครงการที่จะตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 2 ยกเว้น นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ในจังหวัดระยอง ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ ดังนี้

1) ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

2) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 7 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่

เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3) ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

2. โครงการที่จะตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 3 นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยองให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ ดังนี้

1) ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร

2) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3) ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

4) ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าร้อยละ 75 ของอัตราปกติสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยคณะกรรมการจะอนุมัติให้คราวละ 1 ปี แต่วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นนั้น ต้องไม่เป็นของที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักรซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่จะนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้ ทั้งนี้ไม่รวมถึงโครงการที่ตั้งสถานประกอบการใน นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง

5) ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

6) อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา เป็น 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่มีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

7) อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ ภายใน 10 ปีนับแต่วันที่มีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

โครงการโยกย้ายสถานประกอบการที่จะย้ายเข้าไปตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม (ซึ่งเขตอุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการส่งเสริมโดยยื่นคำขอรับการส่งเสริมก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลบังคับใช้) จะผ่อนผันให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามหลักเกณฑ์เดิมตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2536 ดังนี้

1. กรณีย้ายไปตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 2 ยกเว้นนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 7 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายใน 2 ปี นับแต่วันเปิดดำเนินการในที่ตั้งแห่งใหม่ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

2. กรณีย้ายเข้าไปตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 3 นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยองให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ดังนี้

1) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายใน 2 ปี นับจากวันเปิดดำเนินการ ในที่ตั้งแห่งใหม่หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

2) ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

3) อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่มีรายได้

4) อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่ง หรือหลายปีก็ได้ ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะขอรับสิทธิและประโยชน์ตามข้อยกเว้นข้อ 9.4 และข้อ 9.5 จะต้องยื่นขอรับการส่งเสริม ภายในวันพฤหัสบดีที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2547

ประกาศฉบับนี้ให้มีผลบังคับใช้สำหรับคำขอรับการส่งเสริมที่ยื่นตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นไป

โครงการที่ยื่นคำขอรับการส่งเสริมหรือได้รับการส่งเสริมการลงทุนก่อนวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 แต่เป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษตามข้อ 6 ของประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 2/2543 หากยังไม่ได้ใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรก่อนวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 จะขอรับสิทธิและประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดตามประกาศฉบับนี้ได้ โดยให้ยื่นขอต่อสำนักงานภายในวันศุกร์ที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2543

สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร

1. ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ แต่เครื่องจักรนั้นต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่ผลิต หรือประกอบได้ในราชอาณาจักร ซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกับชนิดที่ผลิตในต่างประเทศ และมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้

2. เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การให้การส่งเสริมแก่กิจการใดหรือผู้ขอรับการส่งเสริมรายใดไม่สมควรให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามมาตรา 28 คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมแก่กิจการนั้น หรือผู้ขอรับการส่งเสริมรายนั้น และรายต่อไปโดยให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเพียงกึ่งหนึ่ง หรือจะไม่ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเลยก็ได้

3. รายได้ที่ต้องนำมาคำนวณกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงรายได้จากการจำหน่ายผลพลอยได้และรายได้จากการจำหน่ายสินค้าสำเร็จรูป ตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร

4. ในกรณีประกอบกิจการขาดทุนในระหว่างเวลาได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้นำผลขาดทุนประจำปีที่เกิดขึ้นในระหว่างเวลานั้นไปหักออกจากกำไรสุทธิที่เกิดขึ้นภายหลังระยะเวลาได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลานั้น โดยจะเลือกหัก จากกำไรสุทธิ ของปีใดปีหนึ่ง หรือหลายปีก็ได้

5. เงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามมาตรา 31 ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ตลอดระยะเวลาที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น

นโยบายส่งเสริมการลงทุนใหม่ 4 มาตรการ¹⁸

นโยบายปีแห่งการส่งเสริมการลงทุน ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา (2551-2552) ก่อนข้างประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีจำนวนโครงการเข้ามาขอส่งเสริมจำนวนมาก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) จึงได้มีการขยายระยะเวลาการส่งเสริมการลงทุนออกไปอีก 2 ปี (มี.ค. 2553-ธ.ค. 2555) พร้อมกับมีการปรับปรุงกิจการที่ส่งเสริมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย

1) มาตรการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มกิจการเกี่ยวกับการประหยัดพลังงานและพลังงานทดแทน กิจการแอลกอฮอล์หรือเชื้อเพลิงจากผลผลิตการเกษตร รวมทั้งเศษหรือขยะหรือของเสีย เช่น เอทานอล ไบโอดีเซล ฯลฯ

กลุ่มที่ 2 กลุ่มกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 3 กลุ่มกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

โดยสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ทุกเขต โดยไม่จำกัดวงเงิน การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี อนุญาตให้หักเงินค่าก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิไม่เกินร้อยละ 25 โดยมีเงื่อนไขต้องยื่นคำขอภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2555

2) มาตรการส่งเสริมการลงทุนปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อการประหยัดพลังงาน หรือการใช้พลังงานทดแทน หรือการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไข เป็นกิจการที่ดำเนินการอยู่แล้ว โดยสิทธิและประโยชน์คือ ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของเงินลงทุน ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน และให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้จากรายได้ของกิจการที่ดำเนินการอยู่เดิม

3) มาตรการส่งเสริมการลงทุนปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อการผลิตผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ ต้องเป็นโครงการที่ดำเนินการอยู่แล้ว ไม่ว่าจะได้รับการส่งเสริมหรือไม่ก็ตาม สิทธิและประโยชน์ ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ทุกเขต ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี สำหรับรายได้ของผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ เป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุนที่ใช้ในการปรับปรุงสายการผลิต และ

4) มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ต้องเป็นผู้ประกอบการ โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้า เคมีและปิโตรเคมี แร่และโลหะพื้นฐาน สิทธิและ

¹⁸ ประชาชาติธุรกิจ, สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2555, จาก,

ประโยชน์ ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของเงินลงทุน ไม่รวมค่าที่ดิน และทุนหมุนเวียน โดยให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้จากรายได้ของกิจการที่ดำเนินการอยู่เดิม

3.1.3.2 พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555

พระราชกำหนด (พ.ร.ก.) กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 10 ก เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2555 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2555¹⁹ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายนี้ให้รัฐบาลจัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ขึ้นมา มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ²⁰ ซึ่งความหมายของภัยพิบัติตามกฎหมายนี้คือ วาตภัย อุทกภัย ธรณีพิบัติภัย และภัยพิบัติอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด²¹ โดยสามารถรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อ²² รวมไปถึง ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัย²³ เพื่อคุ้มครองความเสียหายจากการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการรับประกันภัยวินาศภัยที่เป็นภัยร้ายแรงได้

ภายใต้กำหนดของคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ที่กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งขึ้นประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรี (ครม.) แต่งตั้งปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรมแต่งตั้งอีกไม่เกิน 4 คน²⁴ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลบริหารจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กฎหมายกำหนด²⁵ วิธีการรับประกันภัยและการทำประกันภัยต่อ²⁶ กรมธรรม์ประกันภัยอัตราเบี้ยประกันภัยการชดเชยค่าสินไหมทดแทน²⁷ ซึ่งเม็ดเงินในกองทุนจะมาจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้²⁸ เงินสมทบจากบริษัทประกันภัยที่ขอความช่วยเหลือจากกองทุน²⁹ เงินกู้ของกระทรวงการคลัง³⁰

¹⁹ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 2.

²⁰ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 4.

²¹ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²² พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 4, มาตรา 10.

²³ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 4, มาตรา 12.

²⁴ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 18.

²⁵ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา, 20.

²⁶ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 10.

²⁷ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 11.

²⁸ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (1).

²⁹ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (2), มาตรา 12.

เบี้ยประกันภัย³¹ และเงินที่ได้รับจากการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือการคืนเบี้ยประกันภัยจากการทำประกันภัยต่อ³² รวมไปถึงเงินที่มีผู้บริจาคให้³³ และดอกผลจากการลงทุน³⁴ ทั้งนี้หากกองทุนไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการยุบหรือเลิกกองทุนได้³⁵

3.2 ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี³⁶ เป็นระบบที่ใช้กันในเครือจักรภพอังกฤษและในสหรัฐอเมริกา โดยจะใช้คำพิพากษาที่ศาลเคยวางหลักไว้เป็นหลักในการพิจารณา ระบบนี้มีกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่ระบบกฎหมายทั่วไปจะให้อำนาจผู้พิพากษาในการตีความกฎหมายอย่างมาก จึงลดทอนความสำคัญของกฎหมายของรัฐสภาลง และจะตีความในลักษณะจำกัดเท่าที่ลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้เท่านั้น ประเทศที่ใช้ระบบนี้ในปัจจุบัน ได้แก่ เครือจักรภพอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น

3.2.1 ระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ

กฎหมายจารีตประเพณีมีแหล่งกำเนิดและวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษโดยถือว่าศาลเป็นแหล่งที่มาสำคัญของหลักกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์อังกฤษทรงเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดระบบอำนาจความยุติธรรมและทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม ทรงจัดตั้งศาลและส่งผู้พิพากษาหมุนเวียนไปพิจารณาคดีทั่วประเทศซึ่งศาลเหล่านี้ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการนำคดีสู่ศาลและการพิจารณาคดีของศาล ตลอดจนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบแพ่งและทางอาญาของบุคคลซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงเรียกว่า กฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ดังนั้นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่เรียกว่าจารีตประเพณีนี้จึงถูกสร้างขึ้นโดยผู้พิพากษาหรืออาจกล่าวได้ว่าผู้พิพากษาสร้างกฎหมายจารีตประเพณีขึ้นมาโดยคำพิพากษา แต่เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรับพิจารณาคดีหนึ่งคดีใดทำให้ประชาชนบางคนได้รับความเดือดร้อนไม่อาจนำข้อร้องทุกข์ของตนเสนอต่อศาลได้ จึงได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาความและหลักกฎหมายขึ้นใหม่ซ้อนควบคู่ไปกับบทกฎหมายจารีตประเพณีโดยมีขุนนาง

³⁰ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (3), มาตรา 13.

³¹ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (4).

³² พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (5).

³³ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (6).

³⁴ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 6 (7).

³⁵ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 25.

³⁶ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2555. จาก www.ThaiLaws.com.

ผู้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์เรียกว่า Lord Chancellor ตั้งศาลขึ้นมาเรียกว่า Court of Chancery และได้พัฒนาหลักกฎหมายขึ้นมาโดยยึดหลัก “ความเป็นธรรม” (Equity) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายอังกฤษประกอบด้วยกฎหมายจารีตประเพณีและเอคควิตี้ (Equity) ต่อมาเมื่อรัฐสภามีอำนาจออกกฎหมาย กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกมาโดยรัฐสภา (Statutes) จึงเป็นที่มาของกฎหมายจารีตประเพณีอีกประการหนึ่ง

ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษไม่มีการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสิทธิเหนือทรัพย์สินหรือการดำเนินคดีที่มุ่งต่อตัวทรัพย์สินโดยตรง (In rem) การเยียวยาสำหรับกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน (Damage to property) ถูกบัญญัติไว้โดยกฎหมายว่าด้วยการละเมิด (The law of torts) เท่านั้น ดังนั้นถ้าผู้ครอบครอง (Possessor) ต้องการที่จะยื่นยันถึงการครอบครองในทรัพย์สินของตนต่อบุคคลซึ่งได้แย่งการครอบครองของผู้ครอบครองเกี่ยวกับทรัพย์สิน ผู้ครอบครองจะต้องกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำผิดฐานละเมิดว่าด้วยการสอดเข้าเกี่ยวข้องกับ การครอบครองซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิชอบ (Trespass) และถ้าเป็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Goods) เจ้าของกรรมสิทธิ์จะต้องกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำละเมิดฐานเบียดบังทรัพย์สินของผู้อื่นไป (Tort of conversion)

เซอร์ เฟรดเดอริก พอลล็อก (Sir Frederick Pollock) อธิบายว่ากฎหมายเกี่ยวกับละเมิดเป็นผลมาจากการกระทำอันผิดปกติ (Irregularity) สำหรับวัตถุประสงค์สำคัญที่จะไม่ทำความเสียหายต่อบุคคลอื่นอันถูกพัฒนาจากข้อศีลธรรมของอัลเพน (Ulpain) คือ Alterum non laedere “จงงดเว้นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” กล่าวคือ ท่านจะต้องไม่ทำความเสียหายให้แก่เพื่อนบ้านของท่าน (Thou shalt do no hurt to thy neighbor)

กฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับการละเมิดเป็นผลมาจากการพัฒนาคำพิพากษาของศาลที่จะยอมรับว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นมูลความผิด (Cause of action) ที่ควรแก่การชดเชยความเสียหายโดยมีวิวัฒนาการมาจากการออกกฎหมาย (Writ) หมายความว่า โจทก์จะต้องกล่าวอ้างในคำขอหมายว่าคดีของตนมีมูลความผิดเรื่องใด หากไม่กล่าวอ้างได้ศาลก็จะไม่ออกหมาย อย่างไรก็ตามวิธีการออกหมายได้ถูกยกเลิกไปหมดแล้ว ถึงกระนั้นก็ยังถือกันว่ามูลความผิดละเมิดลักษณะต่างๆ ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือต่อไปดังคำกล่าวที่ว่า “These forms of writ we have buried, but they still rule us from their graves” ซึ่งแปลว่า “เราได้ฝังวิธีการออกหมายแล้ว แต่มันก็ยังออกคำสั่งกับเราได้จากหลุมที่ฝังมันไว้” ดังนั้นนักกฎหมายในระบบกฎหมายจารีตประเพณีจึงยังคงยึดถือหลักมูลความผิดของละเมิด (Cause of action) เป็นสำคัญ

หน้าที่ในการระมัดระวัง (The duty of care) หน้าที่ในการใช้ความระมัดระวัง (Duty of care) หน้าที่ดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากผลงานของ เซนต์ออกัสติน (Saint Augustine) เมื่อต้นศตวรรษที่ 5 ก่อนมีการรวบรวมประมวลกฎหมายโรมันของจักรพรรดิจัสติเนียน (Corpus iuris civilis) ผลงานนี้ได้แก่ “The City of God” ซึ่งเป็นการวางหลักหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่มีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายธรรมชาติหรือหน้าที่ในทางศีลธรรม แนวความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อหลักหน้าที่และหลักความระมัดระวังในกฎหมายโรมันและสืบทอดมาถึงยุคศตวรรษที่ 14-16 ซึ่งเป็นยุคของการฟื้นฟูศิลปวิทยา บรรดานักปรัชญาทั้งหลายต่างให้ความสนใจต่อลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในทางละเมิดด้วย กล่าวคือมีแนวความคิดว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ อันจะไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรับผิดชอบซึ่งเกิดจากการกระทำนั้น หรือพูดง่ายๆ คือ บุคคลทุกคนจะต้องมีความระมัดระวังสำหรับการกระทำของตนเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น

ต่อมาศตวรรษที่ 18-19 อันเป็นยุคแห่งการปฏิวัติทางการเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องเสรีภาพของปัจเจกชนยิ่งปรากฏให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น โดยการกำหนดเป็นหน้าที่ของบุคคลในการใช้ความระมัดระวังให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมในสมัยนั้นอันเป็นยุคแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมเริ่มมีการประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมและการขนส่งซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนทั่วไป หน้าที่ในการใช้ความระมัดระวังเห็นได้จากหลักฐานซึ่งเริ่มปรากฏคดีมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นและศาลวินิจฉัยให้จำเลยต้องรับผิดชอบ³⁷

การกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) กฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษมีระบบของการทำละเมิดเป็นพิเศษโดยเฉพาะ (Special torts) ในกฎหมายอังกฤษไม่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิเหนือทรัพย์สินหรือการดำเนินคดีที่มุ่งต่อตัวทรัพย์สินโดยตรง (In rem) การเยียวยาสำหรับกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน (Damage to property) บัญญัติไว้โดยกฎหมายว่าด้วยการกระทำละเมิด (Law of torts) เท่านั้น³⁸ ฉะนั้นถ้าบุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องว่าเป็นการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

³⁷ สุภิตย์ เกลียงคง. (2553). ปัญหาการใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337. หน้า 27.

³⁸ แหล่งเดิม หน้า 31.

ประวัติความเป็นมาของการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ มีความไม่ชัดเจนหลายประการเกี่ยวกับความไม่แน่นอนและความน่าสงสัยอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงซึ่งคำว่า การก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) โดยตัวของมันเองไม่มีความหมายมากไปกว่าการทำอันตราย (Hurt) หรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Annoyance) หรือความไม่สะดวกสบาย (Inconvenience)³⁹ คำแรกๆ ที่ปรากฏขึ้นในกฎหมายอังกฤษเป็นการอธิบายเกี่ยวกับการรบกวนสิทธิเกี่ยวกับภาระจำยอม (Servitudes) หรือสิทธิอื่นๆ ในการใช้ที่ดิน (Free use of land) และกลายมาเป็นข้อกำหนดในกฎหมายในเวลาต่อมาในศตวรรษที่ 13 เกี่ยวกับพัฒนาการของการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ซึ่งเป็นกฎหมายอาญา (Criminal Write) และเกี่ยวข้องอยู่กับการบรรเทาความเสียหายในทางแพ่ง (Civil relief) รูปแบบครอบคลุมไปถึงการบุกรุกหรือสิทธิในที่ดินของโจทก์อันเนื่องมาจากการกระทำของจำเลย

กฎหมายเกี่ยวกับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ มีความหมายที่แตกต่างกัน 3 ประการของศัพท์กฎหมายดังกล่าวคือ (1) รูปแบบของการกระทำทำความผิดต่อมหาชน (Public) ซึ่งอาจจะถูกลงโทษในทางอาญา (2) การรบกวนเกี่ยวกับการใช้และการมีสิทธิในทรัพย์สิน (3) การรบกวนเกี่ยวกับการใช้และการมีสิทธิในทรัพย์สินโดยการก่อให้เกิดหรือการปล่อยให้มีการเล็ดลอดของสิ่งต่างๆ เช่น ควัน เขม่า เสียง เป็นต้น การกระทำเช่นนี้เรียกว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญซึ่งรวมเรียกว่า การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private nuisance) และการก่อความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public nuisance) การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private nuisance) ก็คือการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดรบกวนเกี่ยวกับส่วนได้เสีย (Interests) ในสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น ส่วนการก่อความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance) เป็นการทำความผิดต่อมหาชนโดยทั่วไปและเป็นความผิดอาญา การก่อความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance) ไม่สามารถฟ้องคดีได้โดยสิทธิของบุคคลเป็นการส่วนตัว เว้นแต่ จะกลายมาเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) ต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ดังนั้นในสมัยต่อมาจึงได้มีการรับรองว่าบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายอย่างแท้จริงโดยการใช้สิทธิในทางสาธารณะจึงอาจฟ้องคดีแพ่งได้แม้ว่าการกระทำของจำเลยในขณะเดียวกันอาจถูกลงโทษในทางอาญาก็ตาม แต่การได้รับการชดเชยจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ

³⁹ คำว่า “Nuisance” คำนี้มีต้นกำเนิดที่ยาวนานมาจากคำในภาษาละตินว่า nocumentum โดยผ่านทางคำในภาษาฝรั่งเศสว่า nuisance อ่างใน William L. Prosser, The law of torts 4 ed (St Paul, Minn. West Publishing co. , 1971), p. 571.

(Public Nuisance) โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับนั้นแตกต่างจาก (Distinct from) และเกินกว่า (Greater than) ที่บุคคลอื่นๆ ในสังคมได้รับอยู่⁴⁰

ความหมายของการก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) การกระทำละเมิดชนิดนี้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลอื่นในการใช้ความสะดวกสบายตามสมควรและการมีสิทธิในทรัพย์สินของตน หรือในการมีสิทธิและการใช้สิทธิเกี่ยวกับของสาธารณะ (Common right) อย่างไรก็ตาม การกระทำอย่างเดียวกัน (Particular conduct) ของจำเลยอาจจะก่อให้เกิดสิทธิแก่โจทก์ในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุก (Trespass) หรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ถ้าโจทก์ประสงค์จะฟ้องคดีต่อจำเลยโดยอ้างว่าเป็นการบุกรุก สารสำคัญในคำฟ้องโจทก์ (Gist of his complain) ก็คือการกล่าวอ้างถึงความมิชอบด้วยกฎหมายของจำเลยในการก่อการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิครอบครอง (Possession) แต่ถ้าโจทก์เลือกจะฟ้องคดีประการหลัง (Nuisance) สารสำคัญในคำฟ้องของโจทก์คือ การกล่าวอ้างถึงความไม่สะดวกสบาย (Discomfort) อันเนื่องมาจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญของจำเลย

ตามที่ แบรคตัน (Bracton) ได้อธิบายว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญที่สามารถฟ้องร้องคดีได้ต้องเป็นการก่อความเสียหายต่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (Freeholder) ในการมีสิทธิในทรัพย์สินของตน และแบรคตัน ให้นิยามว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) คือการกระทำใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่สะดวกสบายต่อเจ้าของที่ดิน (Lands) หรือดีกรามบ้านช่อง (Tenements) หรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกตกทอดได้ไม่ว่าสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ (Hereditaments) ก็ตามต่อบุคคลอื่น⁴¹

การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) คือการกระทำละเมิดในทางแพ่ง (Civil Wrong) อันมีพื้นฐานมาจากการก่อการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน (Right in land) หากปราศจากการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคล (Personal Injury) หรือการรบกวนเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) เพียงอย่างเดียวไม่เป็นนิวแซนส์ ส่วน การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคล (Private Nuisance) อาจประกอบด้วย การรบกวนเกี่ยวกับเงื่อนไขทางกายภาพของที่ดิน (Physical condition of the land) โดยการสิ้นสະเทือนทำให้เกิดเสียงดัง การทำลายพืชผล หรือการก่อมลภาวะและอาจประกอบด้วย การก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้ครอบครอง เช่น กว้น หรือ แก๊ส เป็นต้น

⁴⁰ แหล่งเดิม. หน้า 33.

⁴¹ แหล่งเดิม. หน้า 33.

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ การก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) แบ่งออกเป็นส่วนบุคคล (Private) และสาธารณะ (Public) การก่อความเดือดร้อนรำคาญส่วนบุคคลเป็นการกระทำอันกระทบต่อการใช้ที่ดินหรือสิทธิเหนือที่ดินส่วนบุคคลอันถือเป็นละเมิด (Tort) กฎหมายปกป้องผู้ครอบครองที่ดินให้พ้นจากการก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน โรงเรือน หรือพืชผล หรือจากการสอดเข้าเกี่ยวข้องกับความสะดวกสบายของผู้ครอบครองที่ดินโดยสิ่งรบกวนต่างๆ เช่น เสียง ฝุ่น ควันพิษ และกลิ่น โดยศาลอาจให้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ครอบครองที่ดินหรือสั่งให้ผู้กระทำละเมิดหยุดการกระทำดังกล่าวก็ได้ แต่ถ้าเรื่องไม่ถึงศาลผู้เดือดร้อนอาจใช้สิทธิในการขจัด (Abate) เหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญโดยตนเองก็ได้ แต่ต้องไม่ทำเกินแก่เหตุและถ้าจะต้องเข้าไปในทรัพย์สินอันเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญจำต้องแจ้งให้ผู้กระทำละเมิดทราบล่วงหน้าเสียก่อน ส่วนการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (Public Nuisance) นั้นเป็นความผิดอาญาและมักมีลักษณะเป็นการกีดขวางทางสัญจรสาธารณะทำการค้าที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นและจำหน่ายอาหารอันไม่เหมาะสมที่มนุษย์จะบริโภค ความเดือดร้อนตามพระราชบัญญัติ (Statutory Nuisance) ที่อังกฤษเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยเสียง สาธารณะสุขและการควบคุมมลภาวะที่อังกฤษอัยการสูงสุด (Attorney General) อาจร้องต่อศาลแทนมหาชนเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ระงับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ แต่บุคคลทั่วไปเป็นรายบุคคลอาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนการกระทำละเมิดได้ถ้าสามารถนำสืบได้ว่าตนได้รับความเสียหายนอกเหนือไปจากความเสียหายที่มหาชนส่วนรวมได้รับอยู่

3.2.2 ระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศสหรัฐอเมริกา

การรวบรวมกฎหมายจารีตประเพณีของสหรัฐอเมริกาให้เป็นหมวดหมู่ว่าด้วยการกระทำละเมิด (The Restatement of torts) ได้จัดการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญว่าเป็นผลมาจากการกระทำโดยจงใจ (Intentional) ความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Reckless) หรือกิจการอันเป็นการเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultra-hazardous) ดังนั้นการก่อความเดือดร้อนรำคาญจึงอาจเกิดจากคลังสินค้าของจำเลยที่เป็นสถานที่เก็บรักษาวัตถุระเบิดที่เป็นกิจกรรมอันเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultra-hazardous Activity) ยิ่งไปกว่านั้นการก่อความเดือดร้อนรำคาญอาจเกิดจากการใช้เตาเผาในโรงงานที่ได้รับอนุญาตโดยความประมาทเลินเล่อของจำเลยแล้วก่อให้เกิดควัน เขม่า ซึ่งทำให้มลภาวะเป็นพิษ

อย่างไรก็ดี Restatement กำหนดให้การกระทำฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Reckless) หรือการกระทำที่เป็น การเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง เป็นการรบกวนสิทธิที่ถูกจำกัดอยู่บนพื้นฐานของการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจต้องรับผิดชอบสำหรับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ

อนึ่งศาลของอเมริกาหลายศาลใช้คำว่า การก่อความเดือดร้อนรำคาญ โดยให้ครอบคลุมไปถึงการรบกวนสิทธิที่เกี่ยวกับการใช้หรือมีสิทธิใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากคุณลักษณะของกิจการอันเป็นการเสี่ยงอันตรายจากกิจกรรมของจำเลย (Ultra-hazardous) ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น การระเบิด (Blasting) ของคลังสินค้าที่เป็นที่เก็บวัตถุระเบิด (Storage of High Explosive) นั้นศาลในอเมริกาตัดสินว่าเป็นการกระทำการก่อความเดือดร้อนรำคาญ เรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) สำหรับกิจการอันเป็นการเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultra-hazardous Activity) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ไม่มีการประพฤติดโดยจงใจ (Intentional misconduct) หรือมีความผิดใดๆ แต่เป็นการประกอบกิจการซึ่งจำเลยจะต้องถูกผูกมัดที่จะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่โจทก์⁴²

นอกจากนี้กิจการซึ่งชอบด้วยกฎหมายบางอย่างเป็นการกระทำโดยใช้ความระมัดระวังและไม่มีความประมาทเลินเล่อ แต่พฤติการณ์บางอย่างก็อาจจะเป็นการกระทำการก่อความเดือดร้อนรำคาญได้ ถ้าหากว่าเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร การประกอบธุรกิจไม่อาจดำเนินต่อไปได้ภายใต้พฤติการณ์ซึ่งเป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันควร อย่างไรก็ตามการประกอบธุรกิจใดๆ โดยตัวของมันเองย่อมชอบด้วยกฎหมายแต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นด้วย ศาลสูงของ Kansas ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินถึงแม้ว่าจะประกอบธุรกิจโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ต้องมีข้อจำกัดตามสมควรที่เจ้าของทรัพย์สินจะต้องใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อที่จะไม่รบกวนเกี่ยวกับสุขภาพหรือความสะดวกสบายของเพื่อนบ้านของตนจนเกินเหตุอันสมควรหรือเกี่ยวกับสิทธิของผู้อื่นในการใช้ทรัพย์สินนั้น⁴³

ดูเหมือนว่าความรับผิดสำหรับการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญอยู่นอกเหนือการเปลี่ยนแปลงของหลักความผิด (Fault Principles) ซึ่งหลักความผิดนี้เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของกฎหมายละเมิดในช่วงศตวรรษที่ 19 เนื่องจากความรับผิดของการก่อความเดือดร้อนรำคาญไม่มีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ดังนั้นการก่อความเดือดร้อนรำคาญจึงยังคงแยกออกจากพื้นที่ของความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) และศาลเองก็ได้หันไปใช้ศัพท์เฉพาะว่าการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance Terminology) สำหรับการกำหนดความรับผิดเพื่อเป็นการกระตุ่นเตือนจากแนวความคิดถึงสิ่งที่จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ (Inviolability) ของสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property Right)

ดังนั้นการค้าขาย การประกอบธุรกิจและการประกอบอุตสาหกรรมจึงอาจถูกศาลพิพากษาว่าเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญได้เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งหรือการกระทำซึ่ง

⁴² แหล่งเดิม. หน้า 33.

⁴³ แหล่งเดิม. หน้า 37.

จำเลยได้ก่อให้เกิดขึ้นอันรวมไปถึงอยู่ช่อมรณนต์ซึ่งก่อให้เกิดเสียงดัง⁴⁴ โรงงาน⁴⁵ โรงฆ่าสัตว์⁴⁶ โรงงานหลอมเหล็ก⁴⁷ สุสาน⁴⁸ ร้านจำหน่ายสุรา คอกม้า โรงงานผลิตปุ๋ย โรงโม่ โรงกลั่นสุรา โรงพยาบาลหรือโบสถ์ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยของเพื่อนบ้าน

ไม่มีใครสามารถที่จะให้คำตอบสำหรับความเสียหายในการใช้สิทธิอย่างมีเหตุอันสมควร ในการใช้ความระมัดระวังโดยพิจารณาถึงสิทธิอื่นๆ ในกรณีที่ไม่มีความเปลี่ยนแปลงในความประมาทเลินเล่อและในกรณีที่การกระทำโดยมิได้เจตนาร้าย ในขณะที่เดียวกันหลักทั่วไปในภยิตลาดินที่ว่า “จงใช้ทรัพย์สินของตนในลักษณะที่ไม่ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น” (Sic utere tuo ut alienum non laedas) ย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญอันเป็นการบอกให้เราทราบว่า บุคคลทุกคนถูกผูกมัดที่จะต้องใช้ทรัพย์สินของตนอย่างมีเหตุผลอันสมควรเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่จำเป็น (Unnecessary Damage) หรือรบกวนสิทธิเกี่ยวกับเพื่อนบ้านของตน⁴⁹

แนวความคิดเกี่ยวกับความสมควรแก่เหตุ (The Idea of Reasonableness) ได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาโดยอาศัยหลักสำคัญสองประการคือหลักความประสงค์ของสังคม (The Social Desirability) และหลักผลประโยชน์ในการกระทำของจำเลย (Utility of the defendant conduct) รวมถึงความเป็นไปได้และสิ่งที่กระทำได้เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่โจทก์ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา ซึ่งแน่นอนว่าขอบเขตหรือขนาดของความเสียหายต่อเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดต่อกันย่อมจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างมีเหตุผลจากการกระทำของจำเลยด้วยเช่นกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้น ระดับหรือขีดขั้นของการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Degree of Annoyance) และความไม่สบายต่อที่ดินข้างเคียงหรือเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกันเป็นสิ่งที่กำหนดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ สำหรับลักษณะของความไม่มีเหตุผลอันสมควรของการก่อความเดือดร้อนรำคาญหรือความไม่สะดวกสบายต้องพิจารณาจากลักษณะโดยทั่วไปของสังคม (General character of the community)

⁴⁴ แหล่งเดิม. หน้า 37.

⁴⁵ แหล่งเดิม. หน้า 37.

⁴⁶ แหล่งเดิม. หน้า 37.

⁴⁷ แหล่งเดิม. หน้า 37.

⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 37.

⁴⁹ Every person is bound to make a reasonable use of his property so as to v. Seam an, 63 N.Y.577, 20 Am Rep. 567 (1876), อ้างใน สุภิกขย์ เกลียงคง. เล่มเดิม. หน้า 38.

เซอร์ จอห์น แซลมอน (Sir John Salmond) กล่าวว่า มาตรฐานของความสะดวกสบายในการอยู่อาศัยที่เป็นจุดทดสอบของการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญไม่ใช่มาตรฐานโดยทั่วไปเพียงอย่างเดียวสำหรับเวลาและสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง แต่มาตรฐานอาจเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปตามตำแหน่งของทรัพย์สินนั้นด้วย ปัญหาในหลายๆ กรณี คือ โจทก์ไม่ได้รับความเสียหายส่วนบุคคล สิ่งที่เขาจะพิจารณาก็คือความไม่สะดวกสบายซึ่งถือเป็นสาระสำคัญหรือการก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่โจทก์ แต่โดยธรรมดาสามัญของมนุษย์ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในสถานที่หรือที่ตั้งอยู่ในหลักแหล่งเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ (The Law of Nuisance) มิได้รับรองสิทธิแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ได้รับความคุ้มครองเหนือบุคคลอื่นจากความไม่สะดวกสบายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากสภาพโดยทั่วไปของสถานที่ซึ่งบุคคลนั้นอาศัยอยู่ ดังนั้น บุคคลซึ่งไม่ชอบเสียงของการจราจรต้องไม่ก่อสร้างบ้านหรือที่อยู่อาศัยของเขาในใจกลางเมืองใหญ่

อย่างไรก็ดี มีข้อเสนอแนะว่าการกระทำอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้พิจารณาจากความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับมากกว่าการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ศาสตราจารย์ ซีเวย์ (Professor Seavey) ซึ่งให้เห็นว่าการละเมิดโดยทั่วไปเป็นการจงใจก่อความเสียหายต่อบุคคลอื่นและดูน่าว่าจะเหมาะสมสำหรับกรณีการก่อความเดือดร้อนรำคาญ แต่การละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญอาจเป็นไปได้ ทั้งผู้ใช้ที่ดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable User) และความเสียหายโดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable Harm) ต่อบุคคลอื่น ถือเป็นกรณีก่อการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) เช่นกัน

ข้อสังเกตสำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับผู้ใช้ที่ดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร (The idea of an unreasonable user) สำหรับการละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญนั้นแตกต่างจากแนวความคิดในเรื่องความเสี่ยงโดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable Risk) กรณีของความประมาทเกินเลื้อแต่ในสมัยต่อมาได้มีแนวความคิดเรื่องการคาดเห็นได้ (The Idea of a Foreseeable) ถึงความเสียหายซึ่งเกิดจากการกระทำของบุคคลผู้มีความระมัดระวังซึ่งไม่ควรที่จะกระทำ สำหรับกรณีของการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญ ผู้ใช้ที่ดินโดยไม่มีเหตุอันสมควรไม่จำเป็นต้องคาดเห็นได้ถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (Anticipation of Harm) ความไม่มีเหตุอันสมควรในการใช้ทรัพย์สินของผู้กระทำอาจจะถูกกำหนดโดยคุณลักษณะและขอบเขตของความเสียหายโดยไม่มีเหตุอันสมควรแก่เพื่อนบ้าน จำเลยอาจจะต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญโดยไม่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบใดๆ ของหลักการคาดเห็นโดยไม่มีเหตุอันสมควร (Unreasonable Foreseeability) ดังนั้นการก่อความเดือดร้อนรำคาญจึงอาจเกิดจากการใช้ทรัพย์สินแล้วก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่มีเหตุอันสมควรแม้ว่าผู้กระทำไม่อาจคาดเห็นล่วงหน้าได้

ความไม่มีเหตุอันสมควรเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในสหรัฐอเมริกา ถูกกำหนดโดย The Restatement of Torts คือ โดยทั่วไป บุคคลผู้มีเหตุอันสมควรจะพิจารณาจากสถานการณ์ (Situation) ว่ามีเหตุอันสมควรหรือไม่ โดยกระบวนการชั่งน้ำหนัก (Weighing Process) เปรียบเทียบกันถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ของผู้กระทำ (Interest of the Actor) และผลประโยชน์ของชุมชน (Interest of the Community) ในสถานการณ์ต่างๆ ตามมาตรฐานของกฎหมาย (Legal Standards)⁵⁰

ในการชั่งน้ำหนักระหว่างความร้ายแรงของความเสียหาย (Gravity of the Harm) และผลประโยชน์ในกิจการของจำเลย (Utility of the Defendant's Activity) The Restatements of Torts ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้พิจารณา ดังนี้

ความร้ายแรงของความเสียหาย (Gravity of Harm): (a) ขนาดหรือระดับของความเสียหายที่เกี่ยวข้อง (b) คุณลักษณะ (c) คุณค่าทางสังคม (Social value) ซึ่งกฎหมายกำหนดรูปแบบของการใช้และการมีสิทธิที่จะรื้อถอนได้ (d) หน้าที่ของบุคคลซึ่งจะหลีกเลี่ยงความเสียหายเช่นนั้น⁵¹

ผลประโยชน์ในกิจการของจำเลย (Utility of the Defendant's Activity): (a) คุณค่าทางสังคม (Social Value) ซึ่งกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของการกระทำ (b) ความเหมาะสมของการกระทำ (Suitability of the Conduct) เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะของสถานที่เช่นนั้นและ (c) ความไม่สามารถจะปฏิบัติในการป้องกัน (Impracticability of Prevention) หรือการหลีกเลี่ยงการรบกวนสิทธิของผู้อื่น (Avoiding the Invasion)⁵²

อาจกล่าวได้ว่าในระบบกฎหมายจารีตประเพณีการกระทำละเมิดฐานก่อความเดือดร้อนรำคาญอาจเกิดจากความจงใจ (Intentional) ความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Reckless) หรือการกระทำอันผิดปกติ (Abnormal) ซึ่งอยู่ภายใต้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความผิดของผู้กระทำ เรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault)

ระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวถึงกิจกรรมอันเสี่ยงอันตรายอย่างยิ่ง (Ultrahazardous Activity) เช่นการใช้สารเคมี การเก็บรักษาสัตว์ป่าและนำสารอันตรายมาเก็บรักษาไว้ในที่ของตน เจ้าของสถานที่ย่อมรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่ต้องนำสืบการละเมิดหน้าที่ที่ต้องระวัง (Breach) หรือความเสียหายที่คาดเห็นได้ (Foreseeable Harm) คือพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อ

⁵⁰ 4 Restatements of torts § 826.

⁵¹ 4 Restatements of torts § 827.

⁵² 4 Restatements of torts § 828.

3.3 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)⁵³ เป็นระบบกฎหมายที่ใช้กันในภาคพื้นยุโรป ซึ่งมาจากภาษาละตินว่า “Jus Civile” เดิมใช้บังคับแก่คนพื้นเมืองโรมัน (Cives) ส่วนชนชาติอื่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหนึ่งเรียกว่า กฎหมายของโลก (Jus Gentium) กฎหมายแพ่ง (Civil) ของชาวโรมันนี้เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลบ้าง เกิดจากการตีความของนักปราชญ์ทางกฎหมายบ้าง ได้เจริญขึ้นจนเป็นระบบกฎหมายที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระเจ้าจัสติเนียนหรือยุสติเนียน (Justinien) ได้รวบรวมนักกฎหมายที่สำคัญๆ มาชุมนุมร่างกฎหมายแพ่งขึ้นเรียกว่า “Jus Civile” ต่อมาประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปได้นำมาใช้เป็นกฎหมายของตน และภายหลังได้นำเอาระบบกฎหมายนั้นมาประมวลขึ้นเป็นประมวลกฎหมายแพ่ง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสและเยอรมัน เป็นต้น

3.3.1 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสรับรองสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินไว้ในมาตรา 544 ซึ่งบัญญัติอยู่ในส่วน TITRE II. - DE LA PROPRIÉTÉ มาตรา 544 บัญญัติว่า⁵⁴

Art. 544 – La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

ซึ่งอาจแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า มาตรา 544 “เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิในการใช้และจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนได้อย่างสมบูรณ์ เว้นแต่จะถูกห้ามโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ”

พลานอยล์ (Planiol) กล่าวว่า คำจำกัดความหรือความหมายตามมาตรา 544 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิในการใช้และจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนอย่างสมบูรณ์มาก (Most Absolute Manner) คำจำกัดความเช่นนี้เป็นเรื่องที่ผิดพลาด (Error) สำหรับการกล่าวเช่นนั้นเพราะเราจะเห็นได้ว่าไม่ใช่สิทธิในการใช้หรืออำนาจในการจัดการอย่างสมบูรณ์ที่แท้จริง (Really absolute) ในทางตรงกันข้ามก็มีข้อจำกัดหลายประการที่นำมาใช้กับ

⁵³ โปยม จันทรลคะ. (2517). *คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*. หน้า 11.

⁵⁴ CODE CIVIL 2004, Vingt – troisième édition, La presente édition a été réalisée Par André Lucas Avant – propos de Pierre CataLa , Litec groupe Lexis Nexis Édition du Juris – Classeur 141 , rue de Javel – 75015 Paris. อาจแปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Art. 544 – ownership is the right to enjoy and dispose of things in the most absolute manner, provided they are not used in a way prohibited by law and regulations, อ้างในสุภกิจย์ เกียรติคง. ปัญหาการใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337. หน้า 60.

เจ้าของกรรมสิทธิ์ (Numerous Restrictions) สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้มีการรับรองการใช้สิทธิไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ คำนิยามเช่นนี้เป็นเรื่องที่น่าเข้าใจได้ง่าย แต่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นจะถูกกำหนดไว้โดยขอบเขตที่สมควร ตัวอย่างเช่นโดยหลักทั่วไป เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีสิทธิอย่างเต็มที่ในการใช้ที่ดินของตน ซึ่งคำโบราณเรียกว่า Usque ad inferos แต่กฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้กำหนดข้อจำกัดที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของที่ดินเอาไว้หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่อยู่เหนือที่ดินขึ้นไปคือ บนอากาศเหนือที่ดินนั้น ซึ่งคำในสมัยโบราณเรียกว่า Usque ad coelum ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปลูกสร้างอาคารหรือการเพาะปลูก ดังนั้นเจ้าของอาจปฏิเสธการอนุญาตให้บุคคลอื่นอาศัยอยู่บนที่ดินนั้นได้ เช่น บริษัทไฟฟ้า (Electric company) อาจจะถูกสั่งให้ระงับการวางสายไฟฟ้าซึ่งพาดผ่านทรัพย์สินของเอกชน (Tribunal de Paix de Lille, Nov. 15, 1899, D. 1900. 2. 361) การรื้อถอนกำแพงซึ่งขยายออกมาทำให้เพื่อนบ้านได้รับความเสียหายหรือกีดกันหรือรากของต้นไม้ซึ่งกระทบต่อที่ดินข้างเคียงด้วยความจำเป็นซึ่งจะต้องมีการจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว กฎหมายจึงได้ขยายการจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินออกไปอีก เช่นเกี่ยวกับการวางสายไฟฟ้าหรือสายเคเบิลซึ่งอยู่เหนือทรัพย์สินของเอกชน (Wires or cables) หรือเกี่ยวกับภาระจำยอม (Servitude) เป็นต้น (กฎหมายเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1906) และเมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศเริ่มเป็นที่นิยม (Aerial Navigation) ศาลของฝรั่งเศสก็ได้ให้การรับรองสิทธิของนักบิน (Right of Aviators) ในการใช้เครื่องบินเพื่อบินผ่านทรัพย์สินของเอกชน (Tribunal de la seine, July, 11912,D.1913. 2.117 and June 10, 1914, D.1914.1.193) กฎหมายเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 1924 ก็ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการเคลื่อนไหว (Freedom of Movement) เป็นพิเศษ โดยกล่าวว่าสิทธิของเรือบิน (Airship) ในการบินผ่านทรัพย์สินของเอกชนไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างได้เงื่อนไขซึ่งรบกวนสิทธิในการใช้สิทธิของเจ้าของทรัพย์สิน⁵⁵

การมีข้อจำกัดต่างๆ (Existence of many Restrictions) ถึงแม้ว่าเท่าที่กล่าวมาทั้งหมดการใช้อันแท้จริง (Actual Use) ของสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินแต่ถึงกระนั้นก็ตามก็มีใช้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะใช้ทรัพย์สินของตนได้อย่างเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง (Entirely Free) ซึ่งอาจมีเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือจากนี้ ในประเด็นปัญหาข้อนี้ มาตรา 544 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสยังได้บัญญัติต่อไปว่าเจ้าของทรัพย์สินจะต้องไม่ใช้ทรัพย์สินของตนโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ (He makes no use of it prohibited by the laws or regulations) และโดยข้อเท็จจริงนักนิติบัญญัติ (Law-maker) ก็ไม่ได้ลบล้างต่อสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่อย่างใด เพราะกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งออกมาใช้บังคับเช่นนี้ก็ด้วยมีเหตุผลมาจากสวัสดิภาพ

⁵⁵ สุภิตย์ เกลียงคง. เล่มเดิม. หน้า 61.

โดยทั่วไปของสังคม (The general welfare) เช่นสุขภาพหรือการปลอดภัยทางการทหาร (Military exigency) และบางครั้งก็มาจากผลประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับรายได้ของแผ่นดิน หรือ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารบนที่ดินและอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในทางกสิกรรม (Agricultural expropriation)

พลาโนยล์ (Planiol) กล่าวว่า ดังนั้นถ้าเราจะกล่าวว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์มีทรัพย์สินที่กว้างใหญ่และมีความสมบูรณ์ที่สุด (Most extensive and most complete of all real right) จึงไม่ใช่คำพูดที่ถูกต้องสำหรับมาตรา 544 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสที่ว่า เป็นสิทธิที่สมบูรณ์ (Right is absolute) ประมวลกฎหมายแพ่งได้รับการยอมรับโดยไม่มีข้อสงวนเกี่ยวกับสิทธิขององค์กรฝ่ายปกครอง (Administration Authority) ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ตัวอย่างที่เกี่ยวกับข้อจำกัดในการก่อสร้างบนที่ดินของตน เช่น ถ้าเจ้าของทรัพย์สินต้องการก่อสร้างอาคารบนที่ดินของตน ถ้าตำแหน่งที่จะก่อสร้างอยู่ในเมืองเขาจะต้องพิจารณากฎระเบียบต่างๆ ซึ่งกำหนดความสูง (Maximum Height) ที่เขาจะสามารถก่อสร้างได้ไว้ เช่น กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความสูงของเพดาน เป็นต้น

ถ้าทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ใกล้ๆ กับหลุมฝังศพ (Cemetery) เขาไม่สามารถก่อสร้างหรือขุดบ่อน้ำซึ่งมีระยะห่างน้อยกว่า 100 เมตรได้ (ประกาศเมื่อวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1808) หรือถ้าเจ้าของทรัพย์สินต้องการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจเป็นประเภทที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย เขาจะต้องเสนอเรื่องราวเป็นพิเศษและได้รับอนุญาตจากองค์กรฝ่ายปกครอง (Administrative Authority)⁵⁶ หรือมีข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการทำประโยชน์เพื่อการกสิกรรม (Agricultural Exploitation) เช่น เพื่อต้องการควบคุมป่าไม้ซึ่งเป็นของเอกชนเจ้าของทรัพย์สินไม่อาจตัดโค่นต้นไม้ได้โดยไม่ได้รับอนุญาต (ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ Forestry Code Art. 219) ซึ่งกฎเกณฑ์เช่นนี้กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเขตของป่าไม้ (Forestry zone) เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าตามมาตรา 544 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสโดยหลักแล้ว เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิในการใช้และจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนได้อย่างสมบูรณ์แต่ก็มีไว้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะใช้ทรัพย์สินของตนอย่างไรก็ได้ตามใจชอบ โดยมาตรา 544 ยังบัญญัติต่อไปอีกว่า แต่การใช้ทรัพย์สินของตนจะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ (He makes no use of it prohibited by the laws or regulations) กฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งจำกัดสิทธิใน

⁵⁶ แต่ถึงแม้ว่าข้อเท็จจริงซึ่งเขาได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าของทรัพย์สินผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินของตนก็ยังคงต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายต่อเพื่อนบ้านของตน กฎหมายเมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ.1932 การควบคุมควันจากโรงงาน (Suppression of factory smoke). อ้างในสุภิตย์ เกียรติวงษ์. เล่มเดิม. หน้า 62.

การใช้หรือจัดการเกี่ยวกับเจ้าของทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 544 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสอาจบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสเอง (Code Civil) หรืออาจอยู่ในรูปของกฎหมายเฉพาะ (Specific Laws) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายป่าไม้ เป็นต้น ทั้งนี้ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพโดยทั่วไปของประชาชน (General Welfare) หรือผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

3.3.2 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันได้บัญญัติหลังประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสประมาณหนึ่งร้อยปี การจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันคำนึงถึงจารีตประเพณีของคนในสังคมเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายโดยถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่เจริญเติบโตได้ซึ่งเป็นแนวความคิดของสำนักประวัติศาสตร์ (Historical school) ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนชาวเยอรมัน

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมีสิทธิอย่างสมบูรณ์และมีเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของตน แต่ความสมบูรณ์เช่นนั้นย่อมจะถูกจำกัดโดยสิทธิของชุมชน (Right of the Community) และบางครั้งโดยสิทธิในทางเอกชน (Private Right) การจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบัญญัติไว้ในมาตรา 903 ซึ่งกำหนดว่า เจ้าของทรัพย์สินอาจถูกจำกัดสิทธิโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (The rule of law) และสิทธิของบุคคลภายนอก (The right of third parties)⁵⁷

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายไว้ในส่วนที่ 3 หมวดเกี่ยวกับเนื้อหาของเจ้าของกรรมสิทธิ์ (Abschnitt 3 Eigentum Titel 1 Inhalt des Eigentums) มาตรา 906 และมาตรา 907 สองมาตรานี้ได้ถูกแก้ไขปรับปรุงแล้ว

บทบัญญัติมาตรา 906 ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเป็นเป็นกรณีที่คล้ายคลึงกับความรับผิดชอบในเรื่องการก่อความเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ อันได้แก่การแพร่กระจายของ แก๊ส ควันน้ำ เสียง และการรบกวนในทำนองเดียวกันจากเจ้าของที่ดินที่อยู่ใกล้เคียง มาตรา 906 มีหลักการสำคัญอยู่ที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงหนึ่งไม่อาจห้ามการปล่อย แก๊ส ควันน้ำ กลิ่น ควัน เขม่า ความร้อนหรือการรบกวนที่คล้ายคลึงกันซึ่งเกิดจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกแปลงหนึ่งได้ หากการรบกวนเช่นว่านั้นเป็นไปตามปกติแห่งประเพณีของท้องถิ่น (Local Custom) ที่จะยอมรับภาระเช่นนั้นได้ อันมีความหมายทำนองเดียวกับบทบัญญัติของมาตรา 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของเรานั้นเอง ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพแห่งท้องถิ่นของที่ดินนั้นด้วย ถ้าหากการใช้ที่ดินเป็นไปตามปกติแห่งท้องถิ่นแล้วก็จะฟ้องห้ามเขาไม่ได้

⁵⁷ สุกิตย์ เกลียงคง. เล่มเดิม. หน้า 55.

ส่วนมาตรา 907 ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันถือเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดิน ผู้อาจจะได้รับความเสียหายจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาตรา 907 บัญญัติไว้มีความดังนี้⁵⁸

§ 907 Gefahr drohende Anlagen

(1) Der Eigentümer eines Grundstücks kann verlangen, dass auf den Nachbargrundstücken nicht Anlagen hergestellt oder gehalten werden, von denen mit Sicherheit vorauszusehen ist, dass ihr Bestand oder ihre Benutzung eine unzulässige Einwirkung auf sein Grundstück zur Folge hat. Genügt eine Anlage den landesgesetzlichen Vorschriften, die einen bestimmten Abstand von der Grenze oder sonstige Schutzmaßnahmen vorschreiben, so kann die Beseitigung der Anlage erst verlangt werden, wenn die unzulässige Einwirkung tatsächlich hervortritt.

(2) Bäume und Sträucher gehören nicht zu den Anlagen im Sinne dieser Vorschriften.

ตามมาตรา 907 ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเป็นกรณีที่มีการก่อสร้างลงบนที่ดินข้างเคียงเจ้าของที่ดินผู้อาจจะได้รับความเสียหายสามารถเรียกร้องให้เพื่อนบ้านที่ดินข้างเคียงกระทำในสิ่งซึ่งจะปลอดภัยจากการถูกรบกวนโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา 907 ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่จะขัดขวางโดยไม่ต้องรอให้การรบกวนสิทธิของเขาเกิดขึ้นก่อนมาตรา 907 ของเยอรมันแตกต่างจากมาตรา 1337 ของไทยเรา กล่าวคือ มาตรา 1337 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ได้รับความเสียหายจึงจะมีสิทธิขัดขวางความเสียหายหรือเดือรื้อถอนนั้นให้สิ้นไปได้แต่มาตรา 907 ของเยอรมันเจ้าของที่ดินสามารถที่จะขัดขวางการกระทำที่อาจก่อความเสียหายแก่ตนได้โดยไม่ต้องรอให้มีการรบกวนเกิดขึ้นก่อนและเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถขัดขวางการก่อสร้างที่กระทำลงบนที่ดินข้างเคียงได้ด้วยตนเองไม่ต้องร้องขอต่อศาลหรือใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลบังคับให้แต่อย่างใด อนึ่งอำนาจของเจ้าของที่ดินในการจัดการรบกวนสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งเขาอาจป้องกันการก่อสร้างหรือค้ำจุนที่ดินที่มีการก่อสร้าง แต่ต้นไม้และกอไผ่ไม่ใช่การก่อสร้างภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 907 (2)

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีสิทธิอย่างเต็มที่ในการใช้ทรัพย์สินของตน สิทธิชนิดนี้ มาตรา 905 บัญญัติว่า มีอยู่เหนือที่ดินขึ้นไปและได้ดินลงมา เจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้ทรัพย์สินของตนตามความต้องการและในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย (Lawfully) อย่างไรก็ตามก็ดีสิทธิของบุคคลภายนอก (Third Party Right) และข้อจำกัดในทางกฎหมายมหาชน อาจนำมาประยุกต์ใช้เพื่อตัดทอนสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ เช่น การก่อสร้างอาคารเพื่อการจราจรทางอากาศ (Air Traffic) สิทธิชนิดนี้มักจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการรบกวนสิทธิของเพื่อนบ้านตามมาตรา 906 ในการใช้ที่ดินตามปกติซึ่งอาจก่อให้เกิด แก๊ส กลิ่น ล้วน เสียง ความร้อน หรือการสั่นสะเทือนโดย

⁵⁸ แหล่งเดิม, หน้า 55.

บัญญัติว่าเจ้าของที่ดินไม่อาจห้ามการใช้ที่ดินนั้นได้หากการรบกวนเช่นนั้นเมื่อคำนึงถึงจารีตประเพณีอันเป็นที่ตั้งของที่ดินหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น (Local Custom) ไม่เกินไปกว่าปกติธรรมดา อย่างไรก็ตาม เจ้าของทรัพย์สินสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนถ้าหากการรบกวนเช่นนั้นเกินไปกว่าปกติธรรมดาที่พึงคาดหมายได้ (Greater than normally to be expected) และเจ้าของที่ดินสามารถที่จะป้องกันการก่อสร้างบนที่ดินของเพื่อนบ้านซึ่งอาจก่อให้เกิดการรบกวนสิทธิอันไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable Interference) ในการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินข้างเคียง นอกจากนี้รายละเอียดเกี่ยวกับการรบกวนที่จะยินยอมให้กระทำได้บัญญัติไว้ในมาตรา 908-923 ด้วย⁵⁹

อย่างไรก็ดี ในกรณีดังต่อไปนี้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องยอมรับต่อการรบกวนจากที่ดินข้างเคียงซึ่งมาตรา 906 ของประมวลแพ่งเยอรมันกินความไม่ถึง คือ⁶⁰

1. ในกรณีที่มีการรบกวนจากสิ่งต่างๆ ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น แก๊ส ไอน้ำ กลิ่น ควัน เหม่า ความร้อน เสียง ความสั่นสะเทือนหรือการรบกวนซึ่งคล้ายคลึงกันเกิดจากพื้นฐานของสิทธิตามข้อสัญญา (Contractual Right) หรือเกิดจากภาระจำยอม (Servitude)

2. ในกรณีที่มีการรบกวนจากสิ่งต่างๆ เนื่องมาจากการใช้สิทธิของรัฐโดยเฉพาะหรือสิทธิของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ (Sovereign Right) โดยอาศัยอำนาจที่ถูกต้องภายใต้หลักกฎหมายมหาชน (Authority established under public law) เช่น ในกรณีของโรงเรียนที่อยู่ในการกำกับดูแลของเทศบาลหรือในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น โดยองค์กรที่มีความสำคัญเพื่อสวัสดิภาพโดยทั่วไปของประชาชน (Public Welfare) เช่น ที่ทำการไปรษณีย์หรือการบริการรถไฟ เป็นต้น

3. ในกรณีที่มีการรบกวนจากสิ่งต่างๆ ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น แก๊ส ไอน้ำ เสียง กลิ่น ควัน เหม่า ความร้อน ความสั่นสะเทือนหรือการรบกวนซึ่งคล้ายกันนี้เนื่องมาจากการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้วตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (Gewerbeordnung) ในกรณีเช่นนี้หากมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่สามารถที่จะเรียกร้องให้หยุดการกระทำดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดี เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจจะเรียกร้องให้ระมัดระวังหรือหามาตรการป้องกันการรบกวนได้ในกรณีที่การใช้ความระมัดระวังไม่สามารถกระทำได้แล้ว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายได้โดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำอีก (Can demand damages without having to prove negligence)

⁵⁹ แหล่งเดิม. หน้า 57.

⁶⁰ แหล่งเดิม. หน้า 57.

บทที่ 4

ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชน เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่แก่ภาคเอกชน ในการดำเนินมาตรการใดๆ เกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้ อีกทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้อยู่ ก็ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่ของภาคเอกชนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เช่นกัน ดังนั้น การใช้สิทธิของภาคเอกชนกรณีภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้สิทธิของภาคเอกชนซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือ อาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นเพื่อที่จะนำผลการศึกษาที่ได้มาพิจารณาเสนอแนะ สำหรับการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายหรือกำหนดมาตรการใดๆ ที่เหมาะสมให้กับภาคเอกชน

ในการศึกษาปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชน เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยแบ่งตามแนวทางการใช้สิทธิของภาคเอกชนออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ได้แก่

- 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและครอบคลุม
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน
- 3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัย
- 4) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูล ข่าวสารจากรัฐหรือหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัย
- 5) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิขนย้ายทรัพย์สินของภาคเอกชนภายใต้พิธีการทางศุลกากร

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ได้แก่

- 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย
- 3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน
- 4) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตเข้าและทำงานในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ได้แก่

- 1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

4.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการปรับตัวเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยรัฐบาลได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักอยู่แล้ว แต่สำหรับภาคเอกชนนั้นการปรับตัวเพื่อเตรียมรับภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีอุทกภัยนั้น ยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถทำได้แค่ไหน เพียงไร เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของภาคเอกชนเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้ไม่ชัดเจนครอบคลุม ทำให้การใช้สิทธิตามที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรืออาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้

4.1.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและครอบคลุม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พบว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้เป็นของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เช่น กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน (มาตรา 6) โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวกำหนดไว้ใน มาตรา 7 และให้หน่วยงานกลางของรัฐเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11) เป็นต้น (ดูรายละเอียด บทที่ 3 หัวข้อ 3.1.1)

ทั้งนี้เพราะการกระทำใดๆ ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (Le principe de légalité)¹

หลักดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมาคือ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้ ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งที่มา (Source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือที่รู้จักกันว่าเป็น “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ขึ้น และได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11)

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่

1. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี
2. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ
3. ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย
4. แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน
5. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแล และ

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 296-297.

สนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 57) ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัย และงานด้านอุบัติเหตุ ที่เดิมดำเนินการ โดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและ รายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในด้านของอัคคีภัย รวมทั้งหน่วยงานที่ จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพใน การอำนวยความสะดวกและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงได้นำกฎหมายว่า ด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย มาบัญญัติไว้ รวมกัน

การบริหารราชการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร้ายแรงต่างๆ นั้นไม่ว่าจะเป็น การต่อต้านการก่อการร้าย หรือการป้องกันโรคระบาดร้ายแรง หรือโรคระบาดที่ไม่เคยรู้จักมาก่อน อย่างเช่นหวัดนก รวมทั้งการเผชิญกับภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติขนาดใหญ่อย่างกรณีอุทกภัยใน ปี พ.ศ. 2554 ส่วนต้องประสบปัญหาสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนคือ

ก) ความซับซ้อนของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลและการ จัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย ทั้งในแง่อำนาจและข้อจำกัดอำนาจของหน่วยงานของ รัฐและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนในเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัญหาอำนาจ หน้าที่ที่ซ้อนทับกัน ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง หน่วยงานระดับนานาชาติ

ข) ปัญหาความสับสนด้านการสื่อสาร ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หรือปัญหา ความเหลื่อมล้ำ หรือการได้รับข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน หรือไม่ต้องตรงกัน

ค) นอกจากปัญหาความซับซ้อนในเชิงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแล้ว ยังมีปัญหาในแง่ วิชาการนิติศาสตร์ในเรื่องนี้อีกด้วย เพราะปริมาตรความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน ยังขาดการศึกษาทำความเข้าใจอย่างจริงจังเพียงพอ และอาจเรียกได้ ว่าถูกทอดทิ้งมานานแล้ว ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจเชิงระบบทั้งในหมู่นักวิชาการ และในหมู่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเช่นนี้เอง ทำให้กระทบต่อไปยังภาคปฏิบัติ คือ

ขาดการพัฒนาความเข้าใจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบระเบียบ เป็นลำดับขั้นและเป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารราชการ และการปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในปัจจุบัน มีจุดอ่อนในแง่ความเข้าใจทางกฎหมาย ดังที่เห็น ได้จากการขาดระเบียบแบบแผน ขาดการวางแผน ขาดความชัดเจนในการตัดสินใจออกคำสั่ง และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งในแง่การประเมินความเสี่ยง การระบุภัยที่แม่นยำ การเตือนภัยและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่มักเป็นไปตามสัญชาตญาณ ด้วยการใช้อุปกรณ์ ไหวพริบ หรือประสบการณ์ที่ตั้งสมมาตามสภาพการณ์และข้อเท็จจริงในการเผชิญเหตุเป็นเรื่องๆ ไป โดยยังมีได้มีการจัดระบบระเบียบ หรือค้นคว้าและสรุปไว้อย่างมีหลักวิชาขึ้นอย่างชัดเจน โดยมากจึงยังเป็นการจัดการเฉพาะเรื่องเฉพาะราว โดยไม่สามารถพัฒนาไปสู่การจัดระบบและวางแบบแผนในเชิงหลักการการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญภัยพิบัติโดยที่การศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนี้ จำเป็นต้องเป็นการศึกษาทั้งในแง่แต่ละวิชา และข้ามสาขาวิชา ในลักษณะที่เป็นการบูรณาการ และสหวิชาการ เพราะภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น จำเป็นต้องประสานความรู้ เชิงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ วิศวกรรมศาสตร์ สุข เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา และกฎหมาย เข้าด้วยกัน จึงไม่เพียงแต่จะต้องส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามสาขาวิชาเท่านั้น แต่ยังจะต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในอนาคตในลักษณะที่จะต้องจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มบุคคล ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องทั้งในสาขาวิชาชีพและวิชาการอย่างกว้างขวาง

ด้วยความซับซ้อนหลายชั้นของปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้ ความสับสนด้านการสื่อสาร จุดอ่อนในแง่ความเข้าใจทางกฎหมาย นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ที่แย่งกันทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างฝ่ายเบี่ยงไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยอ้างว่าเป็นหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่ง²

ปัญหาการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วน of หน่วยงานราชการย่อมส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน ในเรื่องเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเพราะหากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานหนึ่งปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่อีกหน่วยงานหนึ่งกลับเพิกเฉย หรือปฏิบัติล่าช้าเนื่องจากสาเหตุที่กล่าวมาแล้ว ย่อมทำให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแน่นอน

² กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2554). *หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย: หลักกฎหมายที่ถูกมองข้าม. บทความประกอบการสัมมนา “รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม?”* 21 ธันวาคม 2554 ณ ห้องสัมมนา ศาลปกครอง.

ปัญหาความไม่ชัดเจน ครอบคลุมอีกประการหนึ่ง ก็คือ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการใช้สิทธิ หรือการกำหนดแผนรองรับ หรือการดำเนินมาตรการใดๆ เพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากรณีอุทกภัยไว้ แต่ในทางกลับกัน พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้บัญญัติห้ามการใช้สิทธิ การกำหนดแผนรองรับหรือดำเนินมาตรการ ใดๆ ของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟันฟู และเยียวยากรณีอุทกภัยแต่อย่างใด อีกทั้งภาคเอกชนไม่ใช่ หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำใดๆ ของภาคเอกชนจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้ หลักการเดียวกับรัฐ คือ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน คือ “หลักอิสระในทางแพ่ง” (Private Autonomy) กล่าวคือ เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ภาคเอกชน ย่อมสามารถใช้สิทธิของตนได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายเอกชนแล้วจึงต้องตีความว่า ภาคเอกชนสามารถกำหนดแผนการป้องกัน หรือ ดำเนินมาตรการใดๆ เพื่อป้องกันและบรรเทา อุทกภัยได้

อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย ต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันของรัฐบาลหรือท้องถิ่น และไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ตาม “หลักเพื่อนบ้านที่ดีต้องถ้อยทีถ้อยอาศัย”

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและ เสรีภาพไว้ในส่วนที่ 1 บททั่วไป เกี่ยวกับสิทธิ ในมาตรา 28 และการจำกัดสิทธิ ในมาตรา 29 ครอบคลุมละเอียดในบทที่ 3

สรุป ความไม่ชัดเจน ครอบคลุมของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความสับสน หรือ เพิกเฉย หรือปฏิบัติล่าช้า เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สัมฤทธิ์ผล

อีกทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้บัญญัติรับรอง สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยไว้ ดังนั้น การใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยจึงเป็น ปัญหากฎหมายที่ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักและพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธาณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิเพื่อป้องกัน ฟันฟู เยียวยากภัยพิบัติและ ความเสียหายกรณีอุทกภัยได้ด้วยตนเองโดยมีกฎหมายรับรองคุ้มครองและเพื่อให้เป็นไปตาม ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้

4.1.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือภาคประชาชน

การที่ภาคเอกชนใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย โดยนำมาตราการสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือผนังกันน้ำมาใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองและผู้อื่นที่อยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมนั้นเป็นการใช้สิทธิใช้สอย (Jus utendi) ของภาคเอกชนที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 และสิทธิในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ในฐานะเจ้าของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 นอกจากนี้แล้วยังเป็นการใช้สิทธิตาม “หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า” (Precautionary Principle) ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 อีกด้วย

³ ความคืบหน้าการก่อสร้างเขื่อนนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรม. สืบค้นเมื่อ 27 เมษายน 2555, จาก http://www.thaireform.in.th/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=7602:2012-05-21-10-36-06

มาตรการสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือผนังกันน้ำล้อมรอบนิคมอุตสาหกรรมที่เคยประสบอุทกภัยในครั้งที่แล้ว เพื่อป้องกันอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ดังนี้

1. นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร ก่อสร้างเขื่อนมีความยาวประมาณ 7 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 650 ล้านบาท โดยมีแผนเริ่มก่อสร้างประมาณวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2555 ขณะนี้อยู่ระหว่างการรออนุมัติสินเชื่อจากธนาคารออมสิน
2. เขตประกอบการอุตสาหกรรม โรจนะ ก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 77.6 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 2,172 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อนคิดเป็นร้อยละ 14.65
3. นิคมอุตสาหกรรมบ้านห้วย (ไฮเทค) การก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 11 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 550 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อนคิดเป็นร้อยละ 28
4. นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน ก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 14 กิโลเมตร งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 728 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อน คิดเป็นร้อยละ 27
5. เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมนวนคร การก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 18 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 1,102 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และกำหนดเสร็จสิ้นในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อน คิดเป็นร้อยละ 18
6. สวนอุตสาหกรรมบางกระดี การก่อสร้างเขื่อนมีความยาวโดยประมาณ 9.5 กิโลเมตร ใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 272 ล้านบาท เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2555 กำหนดเสร็จสิ้นวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ความก้าวหน้าในการก่อสร้างเขื่อน คิดเป็นร้อยละ 20.61

อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำ (Levees and Floodwalls) อาจทำให้ระดับน้ำท่วมสูงขึ้น และสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่บางแห่งที่อยู่ใกล้เคียง ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจและหาทางวางแผนไม่ให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้การจำกัดขอบเขตการไหลของน้ำยังทำให้ลักษณะการไหลเกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น ระดับน้ำสูงขึ้น ความเร็วและอัตราการไหลเพิ่มขึ้น ความรุนแรงของคลื่นเปลี่ยนแปลงและเวลาเดินทางของน้ำเพิ่มขึ้น รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มีผลกระทบต่อระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ รวมทั้งลักษณะภูมิประเทศเดิมที่มีอยู่

ดังนั้น การสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือพนังกั้นน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัยตามที่กล่าวมาแล้ว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรค 2 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ภาคเอกชนจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ระบุว่าโครงการพัฒนาต่างๆ (Development Projects) ต้องได้รับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนที่จะดำเนินโครงการ และต้องมีการติดตาม และประเมินผลกระทบดังกล่าวขณะที่โครงการพัฒนานั้นๆ ดำเนินการอยู่ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment) เป็นกระบวนการจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม

โครงการหรือกิจการตามประกาศรัฐมนตรีที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาเบื้องต้น อาจทำให้เข้าใจได้ว่า การประกาศดังกล่าวเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะกำหนดว่าโครงการหรือกิจการใดก็ได้ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในความเป็นจริงแล้วการประกาศ

ดังกล่าวต้องเป็นไป “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” และกิจการหรือโครงการนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย⁴

จากประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (เดิม) ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม และ 9 กันยายน 2535 และฉบับลงวันที่ 22 มกราคม 2539 กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้ เชื้อเพลิงถ่านหินหรือถ่านหินอัด การชลประทาน สนามบินพาณิชย์ โรงแรมหรือสถานที่ตากอากาศ ระบบทางพิเศษหรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง การทำเหมืองแร่ นิคมอุตสาหกรรมและโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ท่าเรือพาณิชย์ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน การอุตสาหกรรม โครงการในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้น 1 ปี การถมที่ดินในทะเล อาคารซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาคารอยู่อาศัยรวม การจัดสรรที่ดิน โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล อุตสาหกรรมสารออกฤทธิ์หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมี ทางหลวงหรือถนน โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม อุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาล การพัฒนาปิโตรเลียม⁵

หากภาคเอกชนดำเนินการดังกล่าวโดยไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็อาจถูกคัดค้านหรือต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงหรือรอบๆ อุตสาหกรรมนั้นๆ

ดังตัวอย่างจากกรณีข้อเท็จจริงกลุ่ม NGOs “ศรีสุวรรณ” ค้านสร้างเขื่อนถาวรป้องกันน้ำท่วมโรงงาน ชัดมุ้งเอาใจนักลงทุน ไม่คำนึงถึงชุมชนรอบข้าง ขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจงใจทำทนายธรรมนุญชัดเจน ชูฟ้องศาลหากดึงดันสร้างโดยไม่มีมาตรการป้องกันปัญหาให้กับชุมชนโดยรอบเสียก่อน⁶

“ทั้งนี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกำลังแก้ปัญหาโดยมีมุมมองเพียงด้านเดียวในการบริหารจัดการในการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในอนาคต ขาดบริบทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อย่างจริงจัง ดูเหมือนจะเป็นการทำทนายกฎหมายแม่บทของชาตินั้นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁷ มาตรา 30 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างเจตนา

⁴ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม*. หน้า 130-131.

⁵ แหล่งเดิม หน้า 131-146.

⁶ ส.दान โครร้อน ค้านสร้างเขื่อนป้องกันโรงงาน เหมผลกระทบต่อชาวบ้าน. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.gsei.or.th/new113.php>

⁷ พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

เท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 57 และมาตรา 58

มาตรา 57 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจาก

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการ ปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน”

ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชนเกี่ยวกับการจัดการ

การบำรุงรักษา การมีส่วนร่วมกับภาครัฐ การคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 66 และ มาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ

สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนจึงขอประกาศคัดค้านแนวคิด นโยบายและแผนการ ดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลัง ธนาคารออมสิน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ประกอบการนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งและนิคมอุตสาหกรรมอื่นๆ อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุผลทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้น หากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคิดจะ ปกป้องนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวกันจริง เพื่อหวังเรียกความเชื่อมั่นการลงทุนแล้วละก็ มีทางเดียว เท่านั้นที่จะเป็นทางออกที่มีลักษณะ Win-win คือ รัฐบาลต้องมีแผนหรือมาตรการที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมเสียก่อนแล้วเท่านั้น โดยนำมาตราการป้องกันแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนโดยรอบนิคม อุตสาหกรรมเป็นตัวตั้ง ก่อนที่จะอนุมัติแผนงานหรือเงินทุนสนับสนุนให้ผู้ประกอบการนิคม อุตสาหกรรมต่างๆ ไปดำเนินการก่อสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำถาวรแต่หากรัฐบาล คณะกรรมการนโยบายน้ำ (กยน.) และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังคือดึงหรือไม่สนใจคำทักท้วงนี้ ยังคงเดินหน้าสนับสนุนการก่อสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำถาวรต่อไป สมาคมฯและชาวบ้าน ชาวชุมชน โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ดังกล่าว คงไม่สามารถหาทางออกอื่นใดได้ นอกจากการพึ่งอำนาจศาล ในการหาข้อยุติในการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลและเอกชนได้เท่านั้น”

กรณีของภาคประชาชน เนื่องจากการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอุทกภัยและ ขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ชัดเจน อาจทำให้ประชาชนหรือกลุ่มคนบางกลุ่มที่อาจได้รับความเดือดร้อน เสียหาย เข้าขัดขวางการดำเนินมาตรการการก่อสร้างหรือเข้าทำลายเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำของภาคเอกชน

ในการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำของภาคเอกชนนั้นเป็นการใช้สิทธิป้องกันภัยอันตราย กรณีอุทกภัย หากก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นแล้ว ภาคเอกชนจะ ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นก็ต่อเมื่อมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย บัญญัติรับรอง คุ้มครองการใช้สิทธินั้นไว้ ตามกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์มาตรา 450 อันถือได้ว่าเป็นนิรโทษกรรม และเป็นภาระกระทำต่อตัวทรัพย์สินโดยทำให้ บุกสลายหรือทำลายเพื่อปกป้องภัยอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตัว ทรัพย์สินนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3

แม้ว่าภาคเอกชนจะมีสิทธิขัดขวางไม่ให้บุคคลผู้ไม่มีสิทธิเข้ายุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สิน ของภาคเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ก็ตาม แต่ก็ดูเหมือนว่า ภาคเอกชนไม่อาจจะใช้สิทธิดังกล่าวนี้ได้ เพราะแม้แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว.

โดยตรงยังไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนเหล่านี้เนื่องจากความเห็นแก่ตัวขาดจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม หรือประชาชนบางกลุ่มมีนักการเมืองหนุนหลังคอยปลุกปั่นให้ก่อความวุ่นวายเพื่อหวังผลทางการเมือง และกลุ่มคนเหล่านี้มีจำนวนมาก ไม่เคารพต่อกฎหมาย สนใจแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมหรือของประเทศชาติ การกระทำของกลุ่มคนเหล่านี้จึงอาจส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายแก่อุตสาหกรรมการผลิตที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมอย่างมากได้

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมไม่ว่าจะมีความสำคัญแค่เพียงในแง่ของการสร้างความเจริญให้กับเศรษฐกิจของประเทศ แต่อุตสาหกรรมบางประเภทก็มีความสำคัญต่อส่วนรวมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่ผลิตหนึ่งในปัจจัยสี่สำหรับการดำรงชีวิต เช่น อุตสาหกรรมผลิตน้ำดื่มจำหน่ายเป็นหลักหรืออุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ไม่ได้ผลิตเพื่อจำหน่ายแต่ผลิตเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตของตน อุตสาหกรรมผลิตอาหารสำเร็จรูป อาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมผลิตน้ำเกลือเพื่อใช้ในทางการแพทย์ หรืออุตสาหกรรมผลิตเวชภัณฑ์อื่นๆ เป็นต้น ในสถานการณ์ปกติอุตสาหกรรมเหล่านี้อาจดูเป็นเรื่องธรรมดาไม่ค่อยมีบทบาทความสำคัญมากนักเพราะมีผู้ผลิตหลายรายสามารถผลิตหรือนำเข้าอย่างเพียงพอต่อการบริโภค แต่ในสถานการณ์ที่เกิดอุทกภัย อุตสาหกรรมเหล่านี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องป้องกันหรือรักษาไว้เพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนเนื่องจากการบริโภคสินค้าเหล่านี้หรืออุปสงค์ (Demand) มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวเนื่องมาจากความวิตกกังวลหรือมีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมากจากอุทกภัยที่เกิดขึ้น ความจำเป็นที่ต้องใช้เวชภัณฑ์ก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

สรุป ปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้แก่ภาคเอกชนในการใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัย โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบเพียงเท่าที่จำเป็นหรือไม่เกินกว่าที่ควรคาดคิด

อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำเป็นวิธีการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพวิธีการหนึ่งตามแนวทางการป้องกันน้ำท่วมตามแนวพระราชดำริ อีกทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการกักน้ำท่วมขังได้ด้วย เช่น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟู การเยียวยา หรือปัญหาวัตถุอันตรายที่ปนเปื้อนมากับน้ำที่ท่วมขัง เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้ออื่นๆ ต่อไป

เขื่อนหรือพนังกั้นน้ำนอกจากจะช่วยป้องกันโรงงานและนิคมอุตสาหกรรม⁸ ให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยแล้วยังช่วยให้ชุมชน ร้านค้า ศูนย์การค้า

⁸ ดูความหมายในบทที่ 2 หน้า 35.

โรงพยาบาล ระบบสาธารณสุขประเภทต่างๆ ตลอดจนพื้นที่ที่เป็นสวนหรือที่ดินว่างเปล่าที่อยู่ภายใน นิคมอุตสาหกรรมรอดจากการถูกน้ำท่วมขัง ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการใช้นิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นเป็นศูนย์อพยพและช่วยเหลือ ให้แก่ประชาชนทั้งที่อยู่อาศัยในชุมชนอื่นหรือชุมชนใกล้เคียงโดยรอบนิคมอุตสาหกรรม และยังสามารถใช้เป็นศูนย์ประสานงานสำหรับการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำให้ การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ถึงแวดล้อม หรือชุมชนใกล้เคียงบ้างก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าผลกระทบดังกล่าวน่าจะสามารถแก้ไข หรือหามาตรการลดผลกระทบได้ง่ายกว่าปัญหาอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นหากปล่อยให้โรงงานหรือนิคม อุตสาหกรรมถูกน้ำท่วม เช่น การใช้เทคโนโลยีมาช่วยออกแบบในการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำ เพื่อลดแรงดันและการไหลของน้ำ การใช้พื้นที่รองรับน้ำในนิคมอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วเป็น แก้มลิงเพื่อช่วยลดปริมาณน้ำที่จะท่วมขัง ตลอดจนการใช้ระบบระบายน้ำของนิคมอุตสาหกรรมที่มี อยู่เป็นทางระบายน้ำ (Flood Way) อีกทางหนึ่งด้วย เป็นต้น

4.1.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกัน ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีกลไกในการเปิด โอกาสให้ประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐใน ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 10 ดังนี้

ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (5) ได้บัญญัติให้รัฐ ต้อง “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะ เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชน”

ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 กำหนดว่ารัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ อย่างครบวงจรเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การติดตาม ตรวจสอบภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความเสมอภาค รักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และบริการประชาชน ดังนั้น หลักและวิธีการทำงานของข้าราชการยุคใหม่ ต้องเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

พิจารณาสิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) จำนวน 23 คน มาจากรัฐบาลและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐทั้งสิ้น ไม่มีคณะกรรมการฝ่ายใดเป็นตัวแทนที่มาจากภาคเอกชนในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้แต่เพียงในเรื่องการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับที่ 1 คือแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเท่านั้น

พิจารณาลักษณะของการมีส่วนร่วมในการทำแผนระดับที่ 1 พบว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างแท้จริงเหมือนอย่างเช่นหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ กล่าวคือ พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สิทธิในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เป็นอำนาจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมาปรึกษาหารือและจัดทำ แต่กลับบัญญัติให้ภาคเอกชนเสนอข้อมูลหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนโดยขึ้นอยู่กับว่าผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนนั้นจะจัดให้มีหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 11 วรรคแรก (1) และวรรคสาม

กรณีตัวอย่างจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานั้นได้เกิดความร่วมมือระหว่างทางจังหวัดสมุทรสาครที่เป็นตัวแทนภาครัฐ และบริษัท สิงห์ชัย อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นภาคเอกชนรวมถึงประชาชนชาวสมุทรสาคร ในการสร้างคลองชื่อว่า “คลองประดิษฐ์” เนื่องจากเป็นคลองที่ถูกคิดค้น และสร้างขึ้นมาโดยพลังความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชนภาคเอกชน และทางจังหวัดที่ต่างก็ให้ความช่วยเหลือกันอย่างเต็มที่ รวมถึงการติดตั้งระบบสูบน้ำเต็มอัตรา เพื่อเป็นการช่วยเร่งระบายน้ำฝั่งชนฯ และช่วยเหลือประชาชน

นายวิวัฒน์ สิงห์ชัย⁹ กรรมการผู้จัดการบริษัทสิงห์ชัย อุตสาหกรรม จำกัด ผู้ริเริ่มโครงการคลองประดิษฐ์ กล่าวว่าจุดเริ่มต้นของการคิดโครงการนี้ขึ้นมา เพราะได้สัมผัสความยากลำบากของประชาชนในพื้นที่น้ำท่วมทั้งของนครสวรรค์ อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี กระทั่งน้ำท่วมแถบพระราม 2 และเนื่องจากมีสภาพภูมิประเทศเป็นแอ่งกระทะ ทำให้การระบายน้ำจากพื้นที่น้ำท่วมด้วยวิธีธรรมชาติโดยปล่อยให้ไหลมาเองนั้น เป็นไปอย่างยากลำบาก

⁹ “คลองประดิษฐ์” พลัง “มหาชัย” ทำสงครามสู้น้ำ: มติชนออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2555, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1321933147&grp_id=no&catid=no

เช่น คลองบางน้ำจืดที่รับน้ำมาจากคลองภาษีเจริญ ช่วงปลายคลองมีความสูงกว่าต้นคลอง ทำให้มีการระบายน้ำไม่สะดวกต้องอาศัยเรือดันน้ำตลอดคลอง

นายวิวัฒน์ คิดหาทางระบายน้ำให้ลงสู่แม่น้ำท่าจีนให้เร็วที่สุด โดยมองว่าการสูบน้ำเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด จึงสร้างคลองชั่วคราวขึ้นมา เรียกว่าคลองประดิษฐ์ เมื่อคิดว่าจะทำจึงเข้าไปคุยกับผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ว่ามีโครงการคลองประดิษฐ์เพื่อเป็นหนทางหนึ่งในการระบายน้ำ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตทันที โดยบอกช่างในโรงงานว่าจะมีโครงการทำคลองคนงานก็ร่วมมือเป็นอย่างดี แล้วจึงให้वानเพื่อนในวงการธุรกิจเพื่อระดมความช่วยเหลือ ส่วนชาวบ้านก็มาช่วยกันเอง โดยที่ไม่ได้ขอความช่วยเหลือเลย ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น เป็นคลองประดิษฐ์ที่มีความสูง 1.6 เมตร กว้าง 1.5 เมตร ยาว 100 เมตร สร้างบนตั่งอยู่บนถนนคอนกรีตเข้าซอยที่มีความหนา 20 เซนติเมตร กว้าง 4 เมตร สามารถระบายน้ำได้ 15 ลูกบาศก์เมตร/วินาที รับน้ำที่สูบจากหน้าประตูระบายน้ำคลองบางน้ำจืดส่งไปยังหลังประตูระบายน้ำเพื่อระบายลงสู่คลองสนามไชย และแม่น้ำท่าจีนต่อไป โดยใช้เรือช่วยผลักดันน้ำให้ไหลเร็วขึ้นตลอดคลอง

เพราะความร่วมมือร่วมใจของภาคเอกชน และชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้ ณ วันนี้ ชาวบางน้ำจืด จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดสุดท้ายที่จะส่งมวลน้ำมหาศาลทางฝั่งตะวันตกให้ลงทะเล สามารถกันถนนสร้าง “คลองประดิษฐ์” ขึ้นมาได้สำเร็จ โดยคลองประดิษฐ์นี้ จะช่วยสูบน้ำจากคลองบางน้ำจืด เนื่องจากเมื่อน้ำหลาก คลองบางน้ำจืดจะรับภาระหนัก ดังนั้นคลองประดิษฐ์นี้จะช่วยสูบน้ำจากคลองจริง เพื่อเป็นการช่วยระบายน้ำเข้าสู่คลองมหาชัยไปสู่แก้มลิง และออกทะเลได้เร็วขึ้น และหากติดตั้งระบบสูบน้ำได้เต็มอัตรา จะมีประสิทธิภาพในการระบายจะเพิ่มเป็น 15 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือเท่ากับ 1.3 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน หรือเพิ่มขึ้น 4-5 เท่าเลยทีเดียว ซึ่งนอกจากคลองประดิษฐ์นี้จะช่วยระบายน้ำฝั่งชนๆ แล้ว ยังช่วยไม่ให้ถนนพระราม 2 ในภาพรวมจมอีกด้วย

สรุป จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยพบว่า ภาคเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยตามที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้

หากภาคเอกชนสามารถกำหนดมาตรการหรือแผนการดำเนินการของตนเองเพื่อการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นได้โดยมาตรการหรือแผนการดำเนินการดังกล่าวได้รับการรับรองสอดคล้องและเป็นส่วนหนึ่งของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยแล้วจะช่วยให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเกิดประสิทธิภาพและป้องกันหรือลดความสูญเสียหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยได้เป็นอย่างมาก

จากกรณีตัวอย่างความร่วมมือของภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ภาคเอกชนมีศักยภาพและความพร้อมในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็น ผู้เชี่ยวชาญ องค์กรความรู้ที่เกี่ยวกับอุทกภัย วิศวกรรม เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ และความคล่องตัว เป็นต้น ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีสิทธิเข้าร่วมในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยมากกว่าที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้สิทธิไว้ในปัจจุบัน จะช่วยบรรเทาหรือป้องกันปัญหาได้ดียิ่งขึ้น และย่อมเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ดังนั้นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้สิทธิภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมป้องกันภัยพิบัติมากกว่าที่บัญญัติไว้และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร จากรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการ ในมาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐโดยเจตนารมณ์เพื่อต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน ไม่ให้รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญมุ่งจะคุ้มครองการรับรู้ข้อมูลสาธารณะของราชการภายใต้หลัก “รัฐรู้อะไร ประชาชนรู้สิ่งนั้น” ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก การอ้างเพื่อปกปิดเป็นเพียงข้อยกเว้น

ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ป้องกันได้ยากแต่สามารถคาดการณ์ได้ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในโลกปัจจุบันผสมผสานกับสถิติข้อมูลการเกิดภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต ทำให้มนุษย์เราสามารถคำนวณและพยากรณ์โอกาสในการเกิดภัยพิบัติล่วงหน้าได้ รวมถึงความรุนแรงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในครั้งนั้นได้

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภัยพิบัติมีอยู่หลายหน่วยงาน¹⁰ ไม่ว่าจะเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นต้น หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเหล่านี้มีหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามประเภทของภัยพิบัติแตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ 4.1 แสดงสรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัย¹¹

ตารางที่ 4.1 แสดงสรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนภัยพิบัติ

ประเภทของสาธารณภัย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ระบบเตือนภัยที่มี
อุทกภัย ดินโคลนถล่ม และ ภัยแล้ง	กรมอุตุนิยมวิทยา	<ul style="list-style-type: none"> การพยากรณ์อากาศ เตือนภัยโดย <ol style="list-style-type: none"> ประกาศแจ้งเตือนภัยทางสื่อสารมวลชน ระบบสารสนเทศ ระบบข้อความสั้น (SMS) แจ้ง ปภ. เพื่อเตือนไปยังจังหวัด อำเภอ ในพื้นที่เสี่ยงภัย สถานีวัดน้ำฝนอัตโนมัติ เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยสำนักพัฒนาอุตุนิยมวิทยา ข้อมูลระดับน้ำในเขื่อน เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยใช้ข้อมูลจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย และกรมชลประทาน ข้อมูลเส้นทางเดินพายุ เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยสำนักพยากรณ์อากาศ
	กรมชลประทาน	<p>แจ้งเตือนภัยโดยการประชาสัมพันธ์ไปยังจังหวัดที่เกิดสถานการณ์จากศูนย์ประมวลวิเคราะห์สถานการณ์น้ำที่รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ โดยมีการรวบรวมข้อมูลจาก</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์น้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางทั่วประเทศ (สำนักชลประทาน) - ติดตามสภาพน้ำท่าในแม่น้ำสายหลักทั่วประเทศ (สำนักชลประทาน) - การพยากรณ์อากาศ (กรมอุตุนิยมวิทยา) - ระบบโทรมาตร (วัดปริมาณน้ำฝน) - สถานีวัดน้ำฝน (กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา และหน่วยงานอื่นๆ รวม ๒,๒๙๕ สถานี)
	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	<p>ระบบรับแจ้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแจ้งเตือนภัยไปสู่ระดับพื้นที่ ๔ ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบลและหมู่บ้าน ใช้วิธีการประกาศแจ้งเตือนผ่านทางสื่อทุกประเภท เช่น วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ SMS Internet และหอกระจายข่าว</p>
	กรมทรัพยากรธรณี	<p>แจ้งเตือนภัยไปยังทางสื่อสารมวลชน (ทีวี สถานีวิทยุ หนังสือพิมพ์) ปภ. และสำนักงาน ปภ.จังหวัด ในพื้นที่เสี่ยง โดยมีการรวบรวมข้อมูลจาก</p> <ul style="list-style-type: none"> - เครือข่ายเฝ้าระวังเตือนภัยดินถล่มน้ำท่วม จำนวน ๑๓,๘๕๗ คน ในพื้นที่เสี่ยงภัย ๓๙ จังหวัด ๑,๗๐๖ หมู่บ้าน - การประสานงานกับเครือข่ายเรื่องพื้นที่ฝนตกหนัก การตรวจวัดปริมาณน้ำฝนข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม

¹⁰ อธิบายแล้วในบทที่ 2.

¹¹ รวบรวมข้อมูลโดย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเภทของสาธารณภัย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ระบบเตือนภัยที่มี
	กรมทรัพยากรน้ำ	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ และประสานงานกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • ระบบติดตามสถานการณ์น้ำโดยสัญญาณภาพ (CCTV) จำนวน ๒๗ สถานี • ระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early warning) จำนวน ๑,๕๘๗ สถานี • ระบบตรวจวัดสถานภาพน้ำทางไกลอัตโนมัติในแม่น้ำสายหลัก จำนวน ๑๑๔ สถานี
	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์น้ำผ่านเว็บไซต์ และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ โดยมีระบบ <ul style="list-style-type: none"> • ระบบโทรมาตร (ติดตั้งตามลุ่มน้ำของเขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนปากมูล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนภูมิพล ลุ่มน้ำแม่กลอง เขื่อนบางลาง) • สถานีวัดน้ำ
	กรมการปกครอง	มีศูนย์กระจายข่าวการแจ้งเตือนภัย โดยอาศัยระบบวิทยุสื่อสารและระบบสารสนเทศ เช่น ระบบ VDO conference
	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร (สสนท.)	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ และประสานงานกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • ระบบโทรมาตรขนาดเล็ก
	กรุงเทพมหานคร (สำนักการระบายน้ำ)	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • เรดาร์ตรวจอากาศ (BMA Radar)
	สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • เรดาร์ตรวจอากาศ (Rainmaking Radar) ณ อำเภออมก๋อย อำเภอทิมาย อำเภอชะอำ อำเภอสีท้าวพิชัย
	กรมควบคุมมลพิษ	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • สถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำอัตโนมัติ
	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	เตือนภัยโดยเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • สถานีวัดน้ำฝนจากสถานีวัดตามพื้นที่อนุรักษ์ จำนวน ๑,๐๓๔ แห่ง
สึนามิและแผ่นดินไหว	ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ	เตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสื่อสารมวลชน (ทีวี สถานีวิทยุ หนังสือพิมพ์) โดยรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • ระบบหุ่นลอยตรวจจับคลื่นสึนามิ จำนวน ๓ หุ่น • หอเตือนภัยสึนามิ จำนวน ๑๑๔ แห่ง
สารเคมีและวัตถุอันตราย	กรมควบคุมมลพิษ	เตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและพื้นที่เสี่ยงภัยโดยตรง ซึ่งรวบรวมข้อมูลจาก <ul style="list-style-type: none"> • ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินสารเคมี (Chemical Emergency Response Center)
	กรมศุลกากร	เตือนภัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติทราบ โดยมีเครื่องตรวจจับกัมมันตภาพรังสี (X-ray Container)

กรณีศึกษาระบบการแจ้งเตือนภัยพิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย
ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา : กรณีพายุเฮอริเคนแคทรินา

การดำเนินงานของรัฐบาลกลาง

1. หน่วยงานกลางเพื่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การรับมือกับภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) ของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานรับผิดชอบระดับประเทศ คือ Federal Emergency Management Agency (FEMA) โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการ FEMA

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ (State) จะเข้ารับผิดชอบดำเนินการเป็นอันดับแรก โดยผู้ว่าราชการรัฐจะพิจารณาประกาศเขตภัยพิบัติ หากหน่วยงานท้องถิ่นระดับรัฐไม่สามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้ รัฐบาลกลาง (Federal) จะเข้าควบคุมสถานการณ์ ประธานาธิบดีจะประกาศให้พื้นที่นั้นๆ เป็นพื้นที่เขตภัยพิบัติและรัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาโดยมีระบบการจัดการเรียกว่า National Incident Management System: NIMS¹² มีผู้ที่รับผิดชอบตั้งการอย่างมีเอกภาพ (Unified Command) เรียกว่า Incident Commander (IC) โดยประสานการสนับสนุนและนโยบายจากหน่วยงานระดับชาติทุกแห่งที่เกี่ยวข้องไปสู่หน่วยงานในพื้นที่ตามระบบการสั่งการ (Incident Command System) ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ศูนย์เฮอริเคนแห่งชาติ (National Hurricane Center: NHC) จะทำหน้าที่เฝ้าติดตามพายุและแจ้งไปยังพื้นที่ที่เป็นเส้นทางผ่านของพายุ หน่วยป้องกันภัยชายฝั่งของสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้เตือนภัยตามพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ หน่วยงานอื่นๆ เช่น ศูนย์ฝึกอบรมการบินจะมีการบินเพื่อทำการสำรวจและช่วยเหลือ

การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น

การจัดตั้งหน่วยป้องกันภัยระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นได้ตั้งหน่วยป้องกันภัยของตนเพื่อเตรียมพร้อมรับการขึ้นฝั่งของเฮอริเคนแคทรินา และรัฐบาลแห่งรัฐได้ตั้งศูนย์ฉุกเฉินขึ้นโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะรับผิดชอบการปฏิบัติหากมีคำสั่งอพยพและได้เตรียมการโดยสร้างที่พักชั่วคราวฉุกเฉินในชุมชนแถบชายฝั่งรวมทั้งมีที่พักชั่วคราวที่เตรียมสำรองไว้ โดยที่ที่พักชั่วคราวที่เตรียมไว้ได้แก่สนามกีฬาซูเปอร์โดม ซึ่งรองรับคนได้ 26,000 คน มีการจัดเตรียมน้ำและอาหารสำรองไว้

¹² NIMS เป็นระบบการจัดการรวมถึงการวางแผน การฝึกอบรมบุคลากร การฝึกซ้อม การจัดการทรัพยากร การรับรองคุณภาพของบุคลากรและเครื่องมือ ระบบการสื่อสารและจัดการข้อมูล.

การอพยพประชาชน ได้เตรียมแผนอพยพไว้เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นทำการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง เริ่มจาก 50 ชั่วโมง 40 ชั่วโมง และ 30 ชั่วโมงก่อนายุเข้าฝั่ง ซึ่งอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ได้อพยพประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของหลุยส์เซียน่า ชายฝั่งมิสซิสซิปปีและ อลาบามา โดยในแผนฉุกเฉินของรัฐบาลท้องถิ่น ได้กำหนดให้ใช้รถประจำทาง รถโรงเรียน รถพยาบาล และขนส่งสาธารณะอื่นๆ เพื่อการอพยพ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถทำการอพยพประชาชนได้ทัน แม้ว่าจะมียานพาหนะจำนวนมากแต่ก็ไม่มีคนขับรถที่เพียงพอ

ประเทศไทย: กรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554

จากเหตุการณ์อุทกภัยในปีที่ผ่านมาถือเป็นสาธารณภัยตามคำนิยาม มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่แจ้งเตือนอุทกภัย ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร (สสนก.) กรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร (สำนักการระบายน้ำ) สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร กรมควบคุมมลพิษ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดังแสดงในตารางที่ 4.1

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติและควบคุม สั่งการในภาวะวิกฤติตลอดจนแจ้งเตือนภัยในทุกภัยของประเทศไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. 2552 หมวด 2 ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ข้อ 9 ให้ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “ศภช.” ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กกช. และเป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการเตือนภัยพิบัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกจากนี้ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ยังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้แก่ภาคเอกชนหรือประชาชน และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกันด้วย

แต่กรณีอุทกภัยของไทยดังกล่าว จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเรื่องการแจ้งเตือนภัยต่อสาธารณะชน ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแจ้งเตือนอุทกภัยไม่ทำหน้าที่ในการแจ้งเตือนแต่กลับเป็นหน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นใหม่ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจคือ ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแห่งชาติ (ศปภ.) ทำหน้าที่แทน ซึ่งในตอนแรกมีเจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันออกมาให้ข้อมูลหลายคน การนำเสนอข้อมูลไม่ชัดเจน ข้อมูลที่นำเสนอจับประเด็นไม่ได้ว่าต้องการสื่อสารอะไร และข้อมูลไม่ตรงกันทำให้เกิดความสับสนแก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

2. การขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของภัยพิบัติ การให้ข้อมูลมาจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ นำเชื่อถือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาจึงล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูล กลัวตัดสินใจผิด

3. การทำงานไม่สอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานที่ถูกแต่งตั้งให้เข้ามารับผิดชอบทำหน้าที่คือ ศปภ. กับ กรุงเทพมหานครที่ต่างฝ่ายต่างออกมาให้ข่าวยังทำให้เกิดความสับสนแก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

4. ไม่มีการแจ้งเตือน หรือเตือนล่าช้า ทำให้ภาคเอกชนเตรียมการไม่ทัน

5. ข้อมูลไม่ครบถ้วน ชัดเจน ทำให้ภาคเอกชนประเมินสถานการณ์ผิดพลาด

ยกตัวอย่างเช่นกรณีการปฏิบัติการป้องกันน้ำท่วมที่นิคมอุตสาหกรรมนวนคร โดยคิดว่าจะสามารถป้องกันน้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรมได้ แต่สุดท้ายรับมือไม่ไหวเขื่อนพัง ทำให้น้ำทะลักเข้าพื้นที่และท่วมนิคมอุตสาหกรรมในเวลาไม่กี่ชั่วโมง ประชาชนและพนักงานที่ทำงานอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐจำนวนมากต่างรีบอพยพหนีเอาชีวิตรอดกันอย่างโกลาหล

โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก รวมทั้งผู้ประกอบการร้านค้าต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนคร ต้องถูกน้ำท่วมตามนิคมอุตสาหกรรม สหรัตนนคร โรจนะ ไฮเทค (บ้านหว่า) และบางปะอิน เหล่านี้ไปตามลำดับ เป็นต้น ทำให้ภาคเอกชนได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินเป็นมูลค่ามหาศาล ดูตารางที่ 1.2 และตารางที่ 1.3 บทที่ 1

การแจ้งเตือนอุทกภัยถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่สำคัญอย่างมากต่อทุกภาคส่วน รวมถึงภาคเอกชนด้วย เพราะหากภาคเอกชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัยที่ถูกต้องและชัดเจนเพียงพอในเวลาที่เหมาะสมแล้วจะทำให้ภาคเอกชนสามารถประเมินสถานการณ์และปรับตัวหรือเตรียมมาตรการต่างๆ เพื่อเตรียมรับมือหรือป้องกันผลกระทบอันเกิดจากอุทกภัยได้ ซึ่งจะทำให้สามารถลดผลกระทบ ความสูญเสียหรือเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพย์สินของภาคเอกชนได้

ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติที่อยู่ภายใต้การดูแลและรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ จะต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารโดยการแจ้งเตือนให้แก่ ภาคเอกชน

ได้รับรู้ตามหลักที่ว่า “รัฐรู้อะไร ภาคเอกชนรู้สิ่งนั้น” และหลักที่ว่าภาคเอกชนมี “สิทธิได้รู้” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สรุป ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับภัยพิบัติและการแจ้งเตือนอุทกภัยอยู่หลายหน่วยงานก็ตาม แต่จากเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาสะท้อนให้เราเห็นถึงปัญหาของระบบการแจ้งเตือนอุทกภัยของรัฐ นั่นคือ ปัญหาการขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของอุทกภัย ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ น่าเชื่อถือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูล กลัวตัดสินใจผิด เมื่อการแก้ไขปัญหาล่าช้า ปัญหาล่าช้าทวีความรุนแรงขึ้น

ปัญหาการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายสำหรับภาคเอกชน เนื่องจากภาคเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.5 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินของภาคเอกชนภายใต้พิธีการทางศุลกากร

กรณีที่ภาคเอกชนได้รับทราบข้อมูล หรือประกาศแจ้งเตือนถึงอุทกภัยที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้มากและรุนแรง ซึ่งอาจส่งผลกระทบสร้างความเสียหายแก่ภาคเอกชนได้ ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินของตน ได้แก่ สินค้าและวัตถุดิบออกจากพื้นที่เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินเหล่านั้นของภาคเอกชน แต่เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มีทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ใช้ในกระบวนการผลิตโดยตรง (Direct) ได้แก่ เครื่องจักรกล วัตถุดิบ และสินค้าที่ผลิตเสร็จแล้วรอการจัดจำหน่ายหรือกระจายสินค้าไปยังตัวแทนจำหน่าย เป็นต้น และที่ไม่ได้ใช้ในกระบวนการผลิต (Indirect) แต่อยู่ในส่วนของสำนักงาน ได้แก่ เอกสารสำคัญทางการค้า และเอกสารหลักฐานสำคัญที่ต้องใช้สำแดงต่อเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเพื่อการตรวจสอบ เป็นต้น การดำเนินการขนย้ายทรัพย์สินเหล่านี้เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยย่อมเป็นปัญหาใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขนย้าย สถานที่จัดเก็บชั่วคราว ระยะเวลาในการขนย้ายให้ทันก่อนเกิดอุทกภัยซึ่งขึ้นกับเวลาในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ และค่าใช้จ่ายในการขนย้าย เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาของภาคเอกชน โดยเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องรับมือทั้งสิ้น แต่ที่เป็นปัญหากฎหมายและเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการขนย้าย ก็คือ ปัญหาเรื่องพิธีการทางศุลกากร

ภาคเอกชนที่เข้ามาลงทุนโดยตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรม ภายใต้การดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร

ดังนั้นกรมศิลปากรซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในเรื่องภาษีอากรของรัฐและเพื่อการส่งเสริมการส่งออกแก่ผู้ประกอบการทั้งในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและเขตประกอบการเสรี จึงต้องกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติในเขตนิคมอุตสาหกรรมไว้

จากการศึกษาวิธีการทางศุลกากรแล้วพบว่ามีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนในการขนย้ายทรัพย์สินออกจากพื้นที่เขตอุตสาหกรรมเพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย ดังนี้คือ

ปัญหากฎระเบียบในการขนย้ายทรัพย์สินที่เป็นสินค้าและวัตถุดิบที่ถูกควบคุมตามวิธีการทางศุลกากร ได้แก่

ข้อ 6 การนำของออกจากเขตประกอบการเสรีเพื่อการอื่นเป็นการชั่วคราว

6.1 ผู้ประกอบการสามารถนำของในเขตประกอบการเสรี ออกจากเขตประกอบการเสรี เป็นการชั่วคราว เพื่อซ่อมแซม ดัดแปลง ปรับปรุง หรือเพื่อการอื่นตามความจำเป็น ได้โดยยื่นคำร้องต่อสำนักงานศุลกากรประจำนิคมอุตสาหกรรม และทำสัญญาประกันต่อกรมศุลกากร ตามแบบที่กำหนด ทั้งนี้ เงินประกันตามสัญญาประกันจะต้องให้ค้ำค่าภาษีอากรของตามรายการในคำร้อง โดยบวกเพิ่มอีก ร้อยละ 20

ซึ่งถ้าเป็นภาวะปกติก็คงไม่มีเป็นปัญหาแต่อย่างไรเพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ถือว่าเป็นปกติประเพณีสำหรับทั้งของภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่ศุลกากร แต่ในสถานการณ์ภัยพิบัติซึ่งต้องทำแข่งกับเวลาและปริมาณสินค้าและวัตถุดิบที่มีจำนวนมากที่จะต้องมีการออกเอกสารหลักฐานมาสำแดง อาจทำให้การขนย้ายสินค้านั้นไม่ทันการณ์ อีกทั้งสถานที่ที่จะนำสินค้าหรือวัตถุดิบเหล่านั้นไปเก็บรักษาไว้ชั่วคราวก็ต้องผ่านพิธีการตรวจรับจากเจ้าหน้าที่ของทางศุลกากรอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นการยืนยันจำนวนที่ถูกต้องตรงกันอีกขั้นตอนหนึ่งหรือไม่ หากต้องทำก็ยิ่งเป็นการทำให้เกิดปัญหาล่าช้าในเรื่องการรับ การออกเอกสาร แต่หากไม่ทำก็อาจเกิดปัญหาการลักลอบนำทรัพย์สินเหล่านั้นไปขายได้โดยไม่ผ่านกระบวนการทางศุลกากรเกิดความเสียหายกับรัฐได้

ข้อ 7 การนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรี

ผู้ประกอบการสามารถการนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรีได้ โดยยื่นคำร้องขอนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรี (กศก.122) ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำนิคมอุตสาหกรรม

ข้อ 8 ของที่นำเข้าเขตประกอบการเสรีเพื่อซ่อมและนำกลับออกไปโดยยกเว้นอากรตาม พ.ร.บ. พิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 2 จะต้องเป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยชำระภาษีอากรครบถ้วนแล้ว และจะต้องได้รับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ด้วย

การนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตประกอบการเสรีเพื่อใช้สำหรับป้องกันภัยพิบัติที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สินค้าหรือวัตถุดิบ ตลอดจนเครื่องจักร ทรัพย์สินอื่น และเอกสารสำคัญต่างๆ ที่ไม่สามารถขนย้ายออกไปได้ทัน หากแม้แต่ปฏิบัติตามพิธีการทางศุลกากร โดยเคร่งครัดอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาลได้

ปัญหาการวางเงินประกันตามสัญญาประกันที่จะต้องให้ค้ำประกัน

อากรของตามรายการในคำร้อง โดยบวกเพิ่มอีก ร้อยละ 20 นั้นมีมูลค่าสูงมากตามปริมาณสินค้าและวัตถุดิบที่จะขนย้าย ดังนั้นภาคเอกชนอาจไม่มีเงินประกันเพียงพอหรือไม่สามารถเตรียมเงินประกันได้ทันที่จะนำมาวางเป็นประกันได้ ตามข้อ 6.1

สรุป พิธีการทางศุลกากรเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งและเป็นปัญหากฎหมายที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยได้ทันจึงเป็นเหตุให้ภาคเอกชนได้รับความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล

ดังนั้น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขนย้ายทรัพย์สินภายใต้พิธีการทางศุลกากรจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือแผนรองรับที่เหมาะสมเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิในการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

ภายหลังจากที่ภัยพิบัติกรณีอุทกภัยผ่านพ้นไปแล้ว ภาคเอกชนต้องรีบดำเนินการเข้าพื้นที่เพื่อเร่งฟื้นฟู บูรณะ แก้ไข หรือซ่อมแซม โรงงาน อุปกรณ์และเครื่องจักรกลต่างๆ เพื่อให้สามารถกลับมาใช้สิทธิดำเนินการกระบวนการผลิตให้เป็นปกติได้โดยเร็วที่สุด

จากการศึกษาภัยพิบัติกรณีอุทกภัยในปี 2554 ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ดังนี้

4.2.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ

จากกรณีอุทกภัยเมื่อ ปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเกือบพันแห่งซึ่งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งต้องจมอยู่ใต้น้ำ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องประกาศให้พื้นที่ภายในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ แม้ถึงว่าภัยพิบัติกรณีอุทกภัยจะผ่านพ้นไปแล้วก็ตาม ภาคเอกชนก็ยังไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้จนกว่า

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าช่วยเหลือเคลียร์พื้นที่ เร่งกู้คืนอุตสาหกรรมทั้งหมดและอนุญาตให้ผู้ประกอบการกลับเข้าพื้นที่ในแต่ละนิคมอุตสาหกรรมได้

จากการศึกษาพบว่ารัฐบาล หน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการปฏิบัติการกิจอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ทำให้การประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงมีความล่าช้า อีกทั้งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกินพื้นที่เป็นวงกว้าง ทำให้การเข้าจัดการพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยต้องใช้เวลาหลายเดือน ทั้งนี้ขึ้นกับสภาพภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ที่ประสบภัย ความรุนแรงและความเสียหายที่ได้รับ ตลอดจนสารพิษหรือวัตถุอันตรายที่ตกค้างอยู่ภายในพื้นที่ของโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้การได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเข้าพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติล่าช้าไป

จากการศึกษากรณีข้อเท็จจริง กระทรวงอุตสาหกรรมได้ติดตามความคืบหน้าการฟื้นฟูผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมครั้งใหญ่เมื่อปีที่ผ่านมา รวม 7 นิคมอุตสาหกรรม ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ซึ่งมีจำนวนโรงงานที่ได้รับความเสียหายรวมกัน 838 แห่ง โดยล่าสุด ณ สิ้นเดือน พ.ค.ที่ผ่านมา ปรากฏว่าได้มีโรงงานที่ทยอยเปิดสายการผลิตสินค้าแล้ว 626 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 74.6 ซึ่งแบ่งเป็นผลิตเต็มกำลังการผลิตแล้วร้อยละ 100 จำนวน 334 แห่ง เริ่มผลิตบางส่วน 292 แห่ง และมีโรงงานที่ยังไม่เปิดการผลิต แต่มีแผนเปิดดำเนินการแล้วมี 81 แห่ง แบ่งเป็นคาดว่าจะสามารถเปิดดำเนินการผลิตได้ ในไตรมาส 3 ปีนี้ รวม 51 แห่ง เปิดดำเนินการไตรมาส 4 ปีนี้ รวม 25 แห่ง และเปิดดำเนินการไตรมาส 1 ปีหน้า 5 แห่ง และมีโรงงานที่ปิดหรือย้ายออกจากนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่ง รวม 62 โรงงาน¹³

เมื่อพิจารณาเป็นรายนิคมอุตสาหกรรม พบว่า

- (1) นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร มีโรงงาน 46 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 27 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 58.7 ของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมทั้งหมด
- (2) เขตประกอบการอุตสาหกรรมโรจนะ มีโรงงาน 213 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 154 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 72.3
- (3) นิคมอุตสาหกรรมบ้านหว้า (ไฮเทค) มีโรงงาน 143 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 101 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 70.6
- (4) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน มีโรงงาน 90 แห่ง เริ่มผลิต 74 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82.2

¹³ โรงงานนอกนิคมเปิดแล้วร้อยละ 97 อุตสาหกรรมติดตามสถานการณ์เขื่อนน้ำท่วม. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.thairath.co.th>

(5) เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมนวนคร มีโรงงาน 227 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 162 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 71.3

(6) สวนอุตสาหกรรมบางกะดี มีโรงงาน 36 แห่ง เริ่มผลิตแล้ว 24 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 66.6

(7) เขตประกอบการอุตสาหกรรมแฟคตอรีแลนด์ มีโรงงาน 84 แห่ง เริ่มผลิตร้อยละ 100

สรุป ปัญหาการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติมีสาเหตุมาจากการที่ภาครัฐมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ในการจัดการพื้นที่และที่สำคัญคือขาดประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และแผนการรองรับกับกรณีที่เกิดขึ้นอาจเนื่องจากประเทศไทยไม่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อนจึงไม่ได้กำหนดแผนการไว้ ทำให้การฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ภาคเอกชนไม่สามารถกลับเข้าดำเนินกิจกรรมตามปกติได้จึงเป็นการสร้างความเสียหายต่อเนื่องให้กับภาคเอกชนแม้ว่าภัยพิบัติกรณีอุทกภัยดังกล่าวจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

ดังนั้น ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายได้และเป็นปัญหากฎหมายที่สำคัญที่ต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการจัดทำแผนรองรับโดยเฉพาะสำหรับการจัดการกับพื้นที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรการการสร้างเขื่อนหรือพังกั้นน้ำเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพ หากภาคเอกชนสามารถดำเนินการดังกล่าวได้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี

4.2.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย

สารพิษ สารเคมี โลหะหนัก หรือของเสียตกค้างจากกระบวนการผลิตหรือบำบัดน้ำเสียภายในโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรม สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การฟื้นฟูล่าช้า

โดยธรรมชาติ น้ำเป็นของเหลวที่มีคุณสมบัติสามารถละลายสิ่งต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นน้ำที่เข้าท่วมขังในพื้นที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรม นอกจากความสกปรกทั่วไปแล้ว ยังมีสารเคมีอันตราย ขยะและกากอุตสาหกรรมจากกระบวนการผลิต และกากตะกอนเคมีปริมาณ

มหาศาลที่อยู่ในบ่อบำบัดน้ำเสียที่น้ำได้ชะล้างออกมา อุทกภัยครั้งนี้ย่อมนำพาสิ่งสกปรกทั้งหลาย หรือสารมลพิษต่างๆ มาพร้อมกับน้ำด้วย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่บุคคล ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม มาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน เช่น ตามมาตรา 8 (5) รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2553) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หลายประการเกี่ยวกับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานไว้ในข้อ 14 “ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้น มีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (Dilution)”

สิ่งสำคัญที่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะละเลยหรือมองข้ามปัญหานี้ไปแล้วเร่งกู้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อส่งคืนพื้นที่ให้กับภาคเอกชนหรือปล่อยให้ภาคเอกชนกู้โรงงานเองโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาภายหลังไม่ได้ หากละเลยปัญหาย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ดังกล่าวข้างต้น

กระบวนการป้องกันและการตรวจสอบของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับมลพิษที่อาจปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมจาก โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ถูกนำท่วมต้องใช้เวลาานเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนเพื่อนำมาใช้วางแผนในการกู้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เนื่องจากน้ำมีความสกปรก ทั้งจากการที่ท่วมขังมานานและผ่านการละลายปนเปื้อนเอาสารมลพิษต่างๆ ที่อยู่ในโรงงานและเครื่องจักรอุตสาหกรรม ชิ้นส่วน วัสดุดิบต่างๆ ซึ่งใช้เป็นส่วนประกอบในการผลิต รวมทั้งการปนเปื้อนจากบ่อบำบัดน้ำเสียและเตาเผาสิ่งปฏิกูลต่างๆ สามารถส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และเสี่ยงต่อการได้รับสารพิษต่างๆ จนทำให้เกิดการเจ็บป่วยในระยะยาวได้ดังนั้นการกู้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรม จะต้องมีการวิเคราะห์คุณภาพน้ำที่ท่วมขังอยู่ในพื้นที่ของโรงงานและภายในนิคมอุตสาหกรรม และวางแผนการกู้โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้น โดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือช่วยด้วย

แนวปฏิบัติที่เหมาะสมจะต้องมีการสำรวจว่ามลพิษในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมว่ามีมากน้อยเพียงใด มีสารเคมีประเภทใด บริเวณใดหรือโรงงานใดมีการใช้สารเคมีอันตรายและมีความเสี่ยง และควรกักเก็บไว้ก่อนเพื่อหาหนทางบำบัดให้ดีขึ้นก่อนจะปล่อยระบายออก

นอกบริเวณ โดยมาตรฐานคุณภาพน้ำที่จากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีประกาศกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังควรที่จะกักตะกอน ดักน้ำมัน และเก็บขยะทั้งอันตรายและไม่อันตรายออกก่อนที่จะปล่อยออกสู่ภายนอก

การวิเคราะห์ถึงสารเคมีปนเปื้อนในน้ำนั้น จะต้องรู้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าบริเวณใดมีความเสี่ยงปนเปื้อนของสารเคมีชนิดใด และทำอย่างไรครบถ้วนและไม่ควรจำกัดวิเคราะห์เพียงชนิดสารที่กำหนดอยู่ในมาตรฐานน้ำทิ้ง ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมและไม่ได้วิเคราะห์สารที่ไม่รู้ว่าอาจมีปะปนอยู่ ดังนั้นจึงไม่สามารถบอกได้ว่าการปนเปื้อนหรือไม่และมีอยู่ในปริมาณมากน้อยเพียงใด

ในกรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นทำให้น้ำได้ไหลเข้าท่วมพื้นที่ของโรงงานทำให้วัตถุอันตรายสารเคมี น้ำเสียรั่วไหลออกมาและไม่ได้เกิดจากการกระทำของพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบของโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเองก็ตาม หากพิจารณาตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าวที่ออกมา ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม และถึงแม้ว่าน้ำที่ท่วมข้างอาจจะทำให้ความเข้มข้น (Concentration) ความอันตราย (Dangerous) หรือความมีพิษของวัตถุอันตราย (Hazardous) สารเคมี (Chemical) น้ำเสีย (Waste water) เหล่านี้เป็นต้น ลดลงก็ตาม แต่ผลที่เกิดขึ้นเสมือนเป็นวิธีการทำให้เจือจาง (Dilution) ตามความหมายของประกาศรัฐมนตรีข้อ 14 ตอนท้ายและของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง กรณีนี้จึงเป็นปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

นอกจากปัญหากฎหมายดังกล่าวมายังมีปัญหากฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาที่ถูกตราขึ้นเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชน ที่ต้องพิจารณา คือ มาตรา 237 บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใดๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท” การกระทำตามมาตรานี้ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของประชาชนทั่วไปก็ถือว่าเป็นความผิดได้ ถ้ามีหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่า การเอาสิ่งหนึ่งสิ่งใดเจือลงในน้ำนั้น “น้ำ” จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ การเจือสิ่งใดลงในน้ำที่จะเป็นความผิดได้นั้น น้ำนั้นมีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค เช่น การเอาสารพิษเจือลงในสระน้ำประจำหมู่บ้านที่ชาวบ้านดื่มน้ำไปดื่มหรือใช้เป็นประจำ แต่หากเป็นสระน้ำที่มีอยู่ในชุมชนและไม่มีผู้ใดใช้น้ำนั้นเพื่อการบริโภค การเจือสารพิษในน้ำนั้นก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้

สรุป ปัญหาการจัดการกับวัตถุอันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในน้ำที่ท่วมขังในพื้นที่โรงงาน และนิคมอุตสาหกรรมเป็นปัญหาที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะละเลยมองข้ามปัญหาดังกล่าวไปไม่ได้ เพราะผลกระทบที่ตามมาอาจสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายก็อาจทำได้ยากเนื่องจากน้ำท่วมขังในพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ มีปริมาณมากและกินพื้นที่เป็นวงกว้าง เจ้าหน้าที่รัฐ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการตรวจวิเคราะห์ก็มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับขาดข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายในแต่ละพื้นที่ที่จะต้องทำการตรวจวิเคราะห์ ตลอดจนระยะเวลาที่ต้องรอเพื่อที่จะทราบผลการตรวจวิเคราะห์ เหล่านี้ล้วนทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายได้จึงส่งผลกระทบสร้างความเสียหายต่อภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปัญหาการจัดการวัตถุอันตรายจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนรองรับการจัดการวัตถุอันตรายเพื่อให้สามารถจัดการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ โดยที่มาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุอันตรายดังกล่าวนั้นต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคเอกชนเกินสมควรด้วย

ดังนั้น หากภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย โดยนำมาตราการสร้างเขื่อนคอนกรีตหรือพนังกั้นน้ำอันเป็นการใช้สิทธิป้องกันล่วงหน้ามาใช้ หรือสามารถดำเนินมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติที่ได้รับการรับรองให้อยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้วจะช่วยให้ภาคเอกชนปลอดภัยจากอุทกภัยและยังเป็นการช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาหรือลดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตรายทั้งหลายที่กล่าวมาอีกด้วย

4.2.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชน

โรงงานอุตสาหกรรมถือเป็นแหล่งก่อมลพิษตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 โดยให้นิยามว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายถึง ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ดังนั้น หากเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรม หรือโรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม อาจทำให้สารเคมี สารพิษ วัตถุอันตราย สารกัมมันตรังสี หรือน้ำเสียจากบ่อบำบัดที่อยู่ในความครอบครองของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นรั่วไหลหรือแพร่กระจายออกมาภายนอกทำให้เกิดการปนเปื้อนลงใต้ดิน แหล่งน้ำธรรมชาติ ทุ่งน้ำผิวดินและ

น้ำใต้ดิน เกิดปัญหามลพิษกับสิ่งแวดล้อมหรืออาจก่ออันตรายกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ได้ทั้งในระยะเวลาอันใกล้และระยะยาวในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น กรณีคดีเหมืองคลิตี้ ที่เกิดขึ้นที่ จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อประมาณ 30-40 ปีก่อน โดยบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ ซึ่งได้สัมปทานในการทำเหมืองแร่ ได้ปล่อยสารพิษหรือสารตะกั่วลงในลำห้วยคลิตี้ แม้ปัจจุบันเหมืองแร่ดังกล่าวจะเลิกกิจการไปแล้วก็ตาม แต่สารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ก็ยังคงกองอยู่ใต้ลำห้วยคลิตี้เป็นจำนวนมาก ทำให้สารตะกั่วปนเปื้อนอยู่ในสัตว์น้ำและพืชผักที่ชาวบ้านเก็บมาบริโภคเพื่อการดำรงชีพ และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านจนถึงกับเจ็บป่วย เสียชีวิตลงอย่างต่อเนื่องเพราะว่าได้รับสารตะกั่ว

จากกรณีอุทกภัยที่มีการปนเปื้อนสิ่งสกปรก สารพิษ หรือสารเคมีที่มีอันตราย เป็นต้น ซึ่งได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่แล้ว ประกอบกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยย่อมมีความวิตกกังวลและหวาดกลัว (Panic) อันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาจากการปนเปื้อนของมลพิษต่างๆ นั้นเสมือนเป็นการซ้ำเติมอีกประการหนึ่ง ดังตัวอย่าง คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1516/2544 (คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545) กรณีของสารกัมมันตรังสีโคบอลต์-60 (Cobol 60) รั่วไหลที่จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อปี พ.ศ. 2543 อันเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลให้มีผู้ได้รับความเสียหายทั้งบาดเจ็บและเสียชีวิต ซึ่งสร้างความสูญเสีย ความหวาดกลัวและวิตกกังวลให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างมาก หรือกรณีศึกษาของต่างประเทศ แผ่นดินไหวที่เมืองฟูกูชิม่า ประเทศญี่ปุ่นที่เพิ่งผ่านมาไม่นาน ทำให้เตาปฏิกรณ์ปรมาณูของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้รับความเสียหาย จนสารกัมมันตรังสีรั่วไหลออกมาไหลลงสู่ทะเล และแพร่กระจายไปในอากาศ เป็นต้น

ปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคประชาชนที่อาศัยอยู่รอบหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมเป็นปัญหาความไม่เชื่อมั่นและวิตกกังวล เนื่องจากบทเรียนจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตของไทย สะท้อนให้เห็นถึงความไม่รับผิดชอบของผู้ประกอบการ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนไม่ยอมรับฟังเหตุผลหรือคำชี้แจงจากตัวแทนของโรงงานอุตสาหกรรมในเรื่องความปลอดภัย ความรุนแรงหรืออันตรายจากการรั่วไหลของมลพิษ ทำให้ประชาชนในชุมชนหรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาจออกมาต่อต้านและเรียกร้องให้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นหามาตรการป้องกัน บำบัดหรือจัดการเก็บกักมลพิษก่อนที่จะเข้าพื้นที่ หากโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ภาคประชาชนหรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ก็อาจปิดกั้นไม่ยินยอมให้เข้าพื้นที่ทำให้ไม่สามารถฟื้นฟูโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมได้

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)¹⁴ ของชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวก็คือ สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพนั้น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยได้ลงนามเห็นด้วยใน “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)” โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิของมนุษยชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างผาสุกภายใต้สังคมที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข ตามมาตรา 25 (1) ว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน ...” (Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself...) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

การให้ความสำคัญต่อหลักการเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน บางประเทศมีหลักการที่ชัดเจน ประชาชนได้รับการคุ้มครองค่อนข้างสูง เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลหรือนักกฎหมายของประเทศมีแนวความคิดว่า จากสภาพความเป็นไปของมนุษย์แต่ละคน ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพชีวิตของตนเอง เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายหรือถูกทำให้เสื่อมโทรมลง ไม่ว่าจะป็นในรูปของการถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษต่างๆ มนุษยชาติก็ควรที่จะสามารถถูกบังคับตามวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าสภาพความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อชีวิตสุขภาพ อนามัย และทรัพยากร ของผู้ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ซึ่งศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกาก็ได้ยืนยันในแนวความคิดนี้ในคดีระหว่าง Board of Health V. Crew โดยกล่าวไว้ในคำพิพากษาว่า “การป้องกันสุขภาพของประชาชน รัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งปนเปื้อนหรือสิ่งสกปรกเสียก่อน ...ข้อพิสูจน์ว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่นั้น...เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็เป็นข้อพิสูจน์ที่เพียงพอแล้ว”¹⁵ แต่ในบางประเทศผู้บริหารประเทศหรือรัฐบาลกลับมีแนวคิดว่า หากรัฐใช้มาตรการที่เข้มงวดในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมากเกินไป อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงควรให้การพัฒนาประเทศเป็นนโยบายหลักแล้วจึงตามมาด้วยนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

สรุป ปัญหาการต่อต้านของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงโดยรอบกับโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วมนั้นมีสาเหตุมาจากความวิตกกังวลถึงผลกระทบและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตผนวกกับความตื่นกลัว

¹⁴ โกเมท ทองภิญโญชัย. เล่มเดิม. หน้า 38-47.

¹⁵ ดนัยศ ศรลัมพ์. (2525). คำทศแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. หน้า 135-138.

(Panic) จากการรับรู้ข้อมูลที่ผ่านมามาในอดีต ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศจึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจในมาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุดิบอันตรายซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันในหัวข้อที่แล้ว

ดังนั้นปัญหาการต่อต้านของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนรองรับการจัดการวัตถุดิบอันตรายอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความมั่นใจกับทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคประชาชน อีกทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุดิบอันตรายต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคเอกชนเกินสมควร

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังที่กล่าวมาอาจไม่เกิดขึ้นหากภาคเอกชนสามารถนำมามาตรการสร้างเขื่อนหรือผนังกันน้ำมาใช้เพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว

4.2.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตเข้าและทำงานในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ

เนื่องจากอุตสาหกรรมที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงช่วยในกระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ อุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือแพทย์ เป็นต้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1.4 บทที่ 1) ดังนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้มีการติดตั้งอุปกรณ์ หรือเครื่องจักรกลที่ใช้ในกระบวนการผลิตที่ควบคุมด้วยสมองกลหรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ การตรวจเช็คสภาพหรือการติดตั้ง (Set up) ระบบควบคุม (Control System) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากบริษัทผู้ผลิตอุปกรณ์หรือเครื่องจักรกลไฮเทคเหล่านั้น หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องห้องสะอาด (Clean Room) หรือระบบปลอดเชื้อ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มักอยู่ในต่างประเทศและไม่มีสัญชาติไทย

ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศซึ่งไม่ใช่คนไทยหรือมีสัญชาติอื่นถือเป็น “คนต่างด้าว” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการตามที่กล่าวมาเป็นการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อการปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ ตามมาตรา 34 (4) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ จึงอาจติดปัญหาในเรื่องขั้นตอนการขออนุญาตหรือระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการขออนุญาตเข้าประเทศ (Visa) หรือการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)

จากการศึกษาพบว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาตเข้าและทำงานในประเทศของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศถือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

สรุป กรณีการดำเนินการขออนุญาตเข้าประเทศ (Visa) หรือการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ของเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่จะเข้ามาช่วยในการฟื้นฟูกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งต้องใช้เวลาและยุ่งยากเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูกิจการ

ดังนั้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการฟื้นฟูโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็วและสามารถกลับมาดำเนินการกระบวนการผลิตตามปกติเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศกลับฟื้นคืนมาอย่างรวดเร็วแล้ว รัฐมนตรีผู้มีอำนาจควรเร่งออกประกาศเพื่อแก้ไขปัญหามกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศหรือคนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

4.3 ปัญหามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา “กรุงเทพธุรกิจและเนชั่นทีวี” ได้ร่วมกันจัดเสวนาประเด็นร้อนเรื่อง “ฟื้นฟูนิคมฯ หลังน้ำลด รับมือน้ำท่วม” โดยเชิญตัวแทนจากภาคเอกชนผู้ประสบภัยน้ำท่วมใหญ่ และตัวแทนหน่วยงานผู้รับผิดชอบในพื้นที่มาร่วมวงเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งแผนฟื้นฟูโรงงานและนิคมอุตสาหกรรมที่ประสบภัย มาตรการป้องกันเพื่อรับมือกับน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยการเสวนาครั้งนี้จัดขึ้นที่สวนอุตสาหกรรมโรจนะ ภาพรวมจากเวทีได้ข้อสรุปค่อนข้างชัดเจนว่าผู้ประกอบการยังไม่มีความมั่นใจต่อแผนฟื้นฟูและป้องกันน้ำของรัฐบาล แม้ภาครัฐจะพยายามเดินสาย สร้างความเข้าใจ และฟื้นฟูความเชื่อมั่นการลงทุนในหลายรูปแบบ แต่ผู้ประกอบการที่ประสบอุทกภัยส่วนใหญ่ยังมีความวิตกกังวล ต่อแผนป้องกันน้ำท่วมรอบใหม่ ที่ดูเหมือนยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ประเด็นนี้เป็นเหตุผลหลัก ทำให้ผู้ประกอบการกว่า 30 ราย ตัดสินใจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่กล่าวตรงกันว่า อยากเห็น “แอ็คชั่นแพลน” (Action Plan) ของรัฐบาลในเรื่องแผนบริหารจัดการและป้องกันน้ำท่วม เพราะสิ่งที่ภาคเอกชนประสบอยู่ในขณะนี้คือแผนงานป้องกันปัญหารอบใหม่ที่ไม่ชัดเจน

นายภากร ศีลาบัตร ประธานสภาอุตสาหกรรม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กล่าวว่า “ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ช่วงปลายปีที่ผ่านมายังไม่มีความมั่นใจกับนโยบายหรือแผนงานบริหารจัดการของภาครัฐบาล เนื่องจากแผนดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน เพราะไม่มีแผนที่เป็นรูปธรรม เช่น พื้นที่ในการกักเก็บน้ำ รวมถึงแผนการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์และซัพพลายเชน (Logistic and Supply Chain) ต่างๆ ทั้งนี้ผู้ประกอบการ ต้องการให้รัฐบาลกำหนดแผนงานให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วที่สุด หรือกำหนดแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อกระตุ้นให้นักลงทุน ทั้งไทยและต่างชาติกลับมาลงทุนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม จ.พระนครศรีอยุธยา และนิคมอุตสาหกรรม อื่นๆ ของประเทศ

ภาครัฐจะต้องเร่งดำเนินการต่างๆ ให้เร็วที่สุด เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จ เพื่อให้ผู้ประกอบการรับทราบข้อมูลต่างๆ และจะต้องทำ “แอ็คชั่นแพลน” เพื่อให้ข้อมูลกับประชาชน และผู้ประกอบการรับรู้ที่ผ่านมารัฐบาลได้ลงมือทำอะไรไปแล้วบ้าง เพื่อเรียกความมั่นใจจากนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนชาวต่างชาติให้กลับมาลงทุนในประเทศไทยอีกครั้ง อย่างไรก็ตามหากว่าการเมืองไทยนี้ไปกว่านี้ไปอีก 3-5 ปี การลงทุนของประเทศจะเดินหน้ามากกว่านี้ และอาจก้าวสู่การเป็นฮับ (Hub) ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ เออีซี (Asean Economic Community: AEC)”¹⁶

4.3.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน

อุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อรุนแรงทำให้ภาคเอกชนส่วนใหญ่ที่ตั้งโรงงานอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่ง ได้รับความเสียหายและประสบกับปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรกล ต่างๆ รวมทั้งตัวโรงงานถูกน้ำท่วมขังเป็นเวลานานนับเดือนทำให้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถซ่อมแซมได้เนื่องจากสิ่งต่างๆ เหล่านั้นถูกใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นเวลานานจึงไม่สามารถหาอะไหล่ทดแทนได้

¹⁶ การรวมตัวของชาติในภูมิภาค Asean 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย (Kingdom of Thailand), สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (Republic of the Union of Myanmar) ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Replublic of Singapore) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republik Indonesia) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Replublic of the Philippines) พระราชอาณาจักรกัมพูชา เนการาบรูไนดารุสซาลาม (Negara Brunei Darussalam) เพื่อที่จะให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน จะมีรูปแบบคล้ายๆ กลุ่ม Euro Zone ทำให้มีผลประโยชน์ อำนาจต่อรองต่างๆ กับคู่ค้าได้มากขึ้น และการนำเข้า ส่งออกของชาติในอาเซียนก็จะเสรี ยกเว้นสินค้าบางชนิดที่แต่ละประเทศอาจจะสงวนไว้ไม่ลดภาษีนำเข้า เรียกว่า “สินค้าอ่อนไหว” การรวมตัวกันของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ มีผลบังคับในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558.

หรือหากซ่อมแซมได้ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมก็มีมูลค่าสูงมากอาจไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการลงทุนซื้ออุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรกลใหม่ที่มีประสิทธิภาพดีกว่า

2. ภาคเอกชนไม่ได้ทำประกันภัยไว้สำหรับภัยพิบัติกรณีอุทกภัย หรือหากทำไว้จำนวนเงินเอาประกันที่ทำไว้ต่ำเนื่องจากอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกลที่ใช้มานานถูกหักค่าเสื่อมราคา มูลค่าทางบัญชีจึงไม่สูง เงินประกันที่ได้มาจึงไม่เพียงพอสำหรับการซ่อมแซมหรือจัดซื้ออุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องจักรกลใหม่

3. กรณีที่ภาคเอกชนรายใหม่ที่เพิ่งเปิดดำเนินการหรือภาคเอกชนรายเดิมลงทุนเพิ่มโดยการขยายขนาดการผลิตได้ไม่นานก่อนจะได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ และอยู่ระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันจึงยังไม่มีเงินทุนที่จะนำมาฟื้นฟู หรือได้รับค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัยแล้วแต่อาจไม่เพียงพอเพราะทุนประกันที่ทำไว้ต่ำกว่ามูลค่าความเสียหายหรืออาจไม่ได้เอาประกันในทรัพย์สินบางประเภทจึงขาดเงินทุนที่จะนำมาฟื้นฟูกิจการให้กลับเป็นปกติโดยเร็ว ด้วยเหตุดังที่กล่าวมานั้นทำให้ภาคเอกชนต้องหันกลับมาคิดถึงมาตรการเยียวยาที่รัฐบาลจะให้การสนับสนุนเพื่อคุ้มครองให้ภาคเอกชนยังคงลงทุนประกอบกิจการในประเทศต่อไป โดยแลกกับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

มาตรการส่งเสริมการลงทุน (Investment Promotion Measures) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า มาตรการส่งเสริมการลงทุน (Investment Promotion Measures) เป็นสิ่งจูงใจทางกฎหมาย และเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) ในการชักจูงหรือจูงใจ (Incentive) และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment Promotion)¹⁷ ให้เกิดขึ้นในประเทศ นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนามักใช้สิ่งจูงใจทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแข่งขันกันเองในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศไปยังประเทศของตน ซึ่งสิ่งจูงใจที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายลงทุนของประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ สิ่งจูงใจทางภาษีอากร (Tax Incentive) หรือมาตรการทางภาษี (Tax Measures)¹⁸ สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ทางภาษีอากร (Non-tax Incentive) และหลักประกันหรือความคุ้มครองแก่ผู้ลงทุน (Reassurance to Investor)¹⁹

พิจารณามาตรการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ตารางที่ 4.2

¹⁷ กาญจนา ธรรมาวาท. (2532). *นโยบายอุตสาหกรรม*. หน้า 83.

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 78.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 77.

ตารางที่ 4.2 สรุปสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศของบีโอไอ

สิทธิประโยชน์	เขต 1		เขต 2		เขต 3			
					36 จังหวัดและนิคมแหลมฉบัง นิคม/เขตอุตสาหกรรมใน จ. ระยอง		22 จังหวัด	
	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรม ที่ได้รับการ ส่งเสริม	นอก นิคม
อาคารเช่า เครื่องจักร	ลดหย่อน 50%	ลดหย่อน 50%	ยกเว้น*	ลดหย่อน 50%	ยกเว้น	ยกเว้น	ยกเว้น	ยกเว้น
ภาษีเงินได้ นิติบุคคล	3 ปี	-	7 ปี*	3 ปี	8 ปี	8 ปี	8 ปี	8 ปี
อาคารวัตถุดิบ เพื่อผลิต ส่งออก	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 1 ปี	ยกเว้น 5 ปี	ยกเว้น 5 ปี	ยกเว้น 5 ปี	ยกเว้น 5 ปี
ลดหย่อนภาษี เงินได้ 50% 5 ปี	-	-	-	-	5 ปี	-	5 ปี	5 ปี
หักค่าขนส่ง ไฟฟ้าประจำ 2 เท่า	-	-	-	-	/	-	/	/
หักค่าติดตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวก	-	-	-	-	/	/	/	/

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

สิทธิ ประโยชน์	เขต 1		เขต 2		เขต 3			
					36 จังหวัดและนิคมแหลมฉบัง นิคม/เขตอุตสาหกรรมใน จ. ระยอง		22 จังหวัด	
	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรมที่ ได้รับการ ส่งเสริม	นอกนิคม	ในนิคม/เขต อุตสาหกรรม ที่ได้รับการ ส่งเสริม	นอก นิคม
อาคารเข้า วัตถุดิบ เพื่อผลิต จำหน่ายใน ประเทศ	-	-	-	-	ลดหย่อน ร้อยละ 75 เป็น เวลา 5 ปี* ให้คราวละ 1 ปี (ยกเว้นนิคมฯ แหลมฉบัง และนิคม/ เขตอุตสาหกรรม ใน จ.ระยอง)	-	ลดหย่อน ร้อยละ 75 เป็นเวลา 5 ปี* ให้ คราวละ 1 ปี	-

หมายเหตุ. *สำหรับคำขอฯ ที่ยื่นภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557

/ = ได้รับสิทธิประโยชน์

- = ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

มาตรการส่งเสริมการลงทุน เป็นสิ่งจูงใจทางกฎหมายซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อชดเชยความไม่สะดวกในปัจจุบันทางการลงทุนอื่นๆ เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน เสถียรภาพทางการเมืองและสังคมที่ไม่ค่อยจะมั่นคงนัก รวมถึงระบบสาธารณูปโภคต่างๆ การคมนาคม เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละเขตส่งเสริมการลงทุนจึงแตกต่างกันไป ดังเช่นที่แสดงในตารางที่ 4.2 จะเห็นว่า

อาคารนำเข้าเครื่องจักร เขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 ได้รับยกเว้นเพียงร้อยละ 50 แต่เขตส่งเสริมการลงทุนที่ 2 ได้รับการยกเว้นทั้งหมด สำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม

ภาษีเงินได้นิติบุคคล เขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 ยกเว้น 3 ปี แต่เขตส่งเสริมการลงทุน เขต 2 กลับได้รับยกเว้น 7 ปี กรณีตั้งโรงงานอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม และไม่ได้รับยกเว้น สำหรับเขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 และ 3 ปีสำหรับเขตส่งเสริมการลงทุนที่ 2 กรณีตั้งโรงงานอยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ประกาศให้สิทธิและประโยชน์แก่ภาคเอกชนที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยตามตารางที่ 4.2 นั้นเป็นมาตรการเดิมก่อนเกิดภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เสนอให้เฉพาะกับภาคเอกชนรายใหม่หรือรายเก่าที่ขยายการลงทุนเพิ่มเท่านั้น ไม่รวมถึงภาคเอกชนที่ประสบอุทกภัยเลย ดังนั้น

หากภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับสิ้นสุดลงแล้วก็อาจจะไม่ลงทุนต่อในประเทศไทยเพราะไม่เข้าเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประกาศไว้ แต่อาจจะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ได้รับสิทธิและประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของประเทศเหล่านั้นแทน

สำหรับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายแต่ยังคงมีสิทธิประโยชน์เหลืออยู่อาจจะพิจารณาถึงผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุนต่อไป กล่าวคือ หากสิทธิประโยชน์ที่ยังคงเหลืออยู่นั้นคุ้มค่ากับความเสี่ยงที่คาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอนาคต ภาคเอกชนเหล่านั้นก็จะลงทุนต่อ แต่หากพิจารณาแล้วไม่คุ้มค่า ภาคเอกชนเหล่านั้นอาจตัดสินใจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทน

ในอดีต ปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนตัดสินใจลงทุนในประเทศไทยว่าจะตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตส่งเสริมการลงทุนเขตไหน พิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร เป็นต้น โดยปัจจัยเหล่านี้จะถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์หาต้นทุนที่เหมาะสมและความคุ้มค่าสำหรับการดำเนินการกระบวนการผลิตของตน ซึ่งภาคเอกชนเหล่านั้นอาจไม่ได้คาดคิดถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่ถือว่าเป็นต้นทุนที่สูงมากตามโอกาสของการเกิดภัยในปัจจุบัน ดังนั้น มาตรการส่งเสริมการลงทุนแบบเดิมที่รัฐบาลโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เคยใช้เพื่อจูงใจภาคเอกชนในอดีตจึงอาจใช้ไม่ได้ผลทั้งกับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายและภาคเอกชนรายใหม่ กล่าวคือ

ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายเกือบหรือทั้งหมดอาจตัดสินใจย้ายฐานการผลิตไปอยู่ในเขตอื่นที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติน้อยกว่าและขอรับสิทธิประโยชน์ที่มากกว่าเขตส่งเสริมการลงทุนเดิมหากพิจารณาแล้วเห็นว่าคุ้มค่า หรือหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วเห็นว่าไม่คุ้มค่าที่จะลงทุนต่อในประเทศไทยก็อาจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังเร่งเสนอมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อดึงดูดภาคเอกชนจากต่างประเทศแข่งกับประเทศไทย

สำหรับภาคเอกชนรายใหม่ที่กำลังตัดสินใจที่จะมาลงทุนในประเทศไทยหรือได้ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนแล้วแต่อยู่ในระหว่างพิจารณาต้องวิเคราะห์ถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติและมาตรการป้องกันของรัฐบาลเป็นอันดับแรก ดังนั้นหากภาคเอกชนเห็นว่าความเสี่ยงจากภัยพิบัติสูงมากหรือไม่เชื่อมั่นในมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาลแล้วก็อาจไม่มาลงทุนในประเทศไทยแต่กลับหันไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านแทนเพราะอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่ากว่าหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติน้อยกว่า

พิจารณามาตรการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยแก่ภาคเอกชน

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยแก่ภาคเอกชน ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ดังนี้²⁰

1. มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

(1) มาตรการด้านภาษีอากรเพื่อฟื้นฟูการลงทุนจากวิกฤตอุทกภัย

1) มาตรการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย กรณีที่ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสงค์ที่จะลงทุนเพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทย เห็นควรให้ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนี้

²⁰ ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือหลังน้ำท่วม (BM after Flood Solution Info Center), สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2555, จาก www.ftimatching.com

ตารางที่ 4.3 มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสงค์ที่จะลงทุนเพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทย²¹

พื้นที่ลงทุน	ปัจจุบัน	เสนอใหม่	
		หากลงทุนในจังหวัดเดิมที่ประสบอุทกภัย	หากไปลงทุนในจังหวัดอื่น
<u>เขต 1</u> นอกนิคมฯ	ไม่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
<u>เขต 1</u> ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
<u>เขต 2</u> นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
<u>เขต 2</u> ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 7 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 3 ปี
<u>เขต 3</u> นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
<u>เขต 3</u> ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
<u>เขต 3</u> พิเศษ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี <u>ไม่</u> จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี

ทั้งนี้ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรสำหรับทุกเขต และภาคเอกชนต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนภายในสิ้นปี 2555

2) มาตรการทั่วไปสำหรับภาคเอกชนรายใหม่หรือภาคเอกชนที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย กรณีภาคเอกชนรายใหม่หรือที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสงค์จะลงทุนใหม่หรือขยายการลงทุนในประเทศไทย เห็นควรให้ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนี้

²¹ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 4.4 มาตรการช่วยเหลือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีภาคเอกชนรายใหม่หรือที่ลงทุนอยู่แล้วที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยประสงค์จะลงทุนใหม่หรือขยายการลงทุนในประเทศไทย²²

พื้นที่ลงทุน	ปัจจุบัน	เสนอใหม่
เขต 1 นอกนิคมฯ	ไม่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
เขต 1 ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 3 ปี
เขต 2 นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น
เขต 2 ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 7 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
เขต 3 นอกนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
เขต 3 ในนิคมฯ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี
เขต 3 พิเศษ	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน 50% อีก 5 ปี	ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี จำกัดวงเงินที่ยกเว้น และลดหย่อน 50% 5 ปี

ทั้งนี้ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรสำหรับทุกเขต และภาคเอกชนต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนภายในสิ้นปี 2555

3) มาตรการเฉพาะประเภทกิจการสำหรับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ได้แก่อุตสาหกรรมรถยนต์ สำหรับอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ทั่วไปเห็นควรให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปีทุกเขต โดยจำกัดวงเงินภาษีที่ได้รับยกเว้นร้อยละ 100 ส่วนกิจการผลิตรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco Car) ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดอยู่แล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์เดิมต่อไป สำหรับอุตสาหกรรมอื่น ให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเป็นรายกรณี

4) มาตรการสำหรับนิคมอุตสาหกรรม/เขตอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย หากนิคมอุตสาหกรรม/เขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยและประสงค์จะลงทุนเพื่อพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนระบบสาธารณูปโภคเพื่อป้องกันอุทกภัยในอนาคตไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เดิมหรือขยายพื้นที่เพิ่มเติม เห็นควรให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และขยายวงเงินยกเว้นภาษี จากเดิมได้รับยกเว้นร้อยละ 100 เป็นร้อยละ 200 ของเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

²² แหล่งเดิม.

มาตรการเยียวยาภาคเอกชนโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพื่อส่งเสริมการลงทุนเป็นมาตรการเยียวยาที่ให้แก่ภาคเอกชนทั้งที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยและที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างมาก ดังนี้

1. ช่วยกระตุ้นหรือดึงดูดภาคเอกชนให้ยังคงลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทยต่อไป
2. ช่วยลดต้นทุนการผลิตให้กับภาคเอกชน เพราะช่วยบรรเทาภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องจ่ายให้กับรัฐ ทำให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนรายอื่นๆ ที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศได้
3. ทำให้ภาคเอกชนมีกำไรจากผลประกอบการมาฟื้นฟูกระบวนการผลิตที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย หรือจ่ายคืนเงินกู้ยืมที่ได้กู้มาเพื่อฟื้นฟูกิจการ
4. ช่วยให้เกิดการสร้างงานและการจ้างงานให้กับแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้น
5. ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดากรณีที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น
6. ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวและมีเสถียรภาพเนื่องจากการลงทุนเพิ่มของภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม มาตรการเยียวยาโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เสนอโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นั้นเป็นการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ

จากกรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ได้สร้างความเสียหายอย่างมากให้กับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานและนิคมอุตสาหกรรมได้รับความเสียหายมากที่สุด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัตินั้น ส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดปทุมธานี เขตส่งเสริมการลงทุน เขต 1 ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม นวนคร นิคมอุตสาหกรรมบางกะดี และอีกส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตส่งเสริมการลงทุน เขต 2 ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค (บ้านหว่า) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมวังน้อย ซึ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนทั้งสองเขตที่ใช้เป็นเครื่องมือเขี่ยยานั้นไม่เป็นธรรมสำหรับภาคเอกชน ดังนี้

- 1) มูลค่าความเสียหายจากกรณีอุทกภัยที่ภาคเอกชนแต่ละรายได้รับนั้นแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น สภาพภูมิประเทศในแต่ละพื้นที่ที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมนั้นตั้งอยู่ ประเภทของธุรกิจของภาคเอกชนแต่ละราย ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่

ภาคเอกชนแต่ละรายเลือกใช้ในการผลิต เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีผลทำให้มูลค่าความเสียหายที่ภาคเอกชนแต่ละรายได้รับแตกต่างกัน แต่มาตรการเยียวยาโดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ให้แก่ภาคเอกชนนั้น กลับใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน กล่าวคือกำหนดให้โดยพิจารณาตามเขตส่งเสริมการลงทุนที่โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ และให้สิทธิประโยชน์ในระยะเวลาที่เท่ากัน ตามตารางที่ 4.3 ดังนั้นมาตรการเยียวยาดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม

ยกตัวอย่างเช่นกรณีโรงงาน A เป็นโรงงานผู้ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และโรงงาน B เป็นผู้ผลิตอาหารกระป๋อง โรงงานทั้งสองโรงตั้งอยู่ติดกันในนิคมอุตสาหกรรมเขต 1 และประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเช่นเดียวกัน ดังนั้นมาตรการทั่วไปสำหรับโรงงาน A และโรงงาน B ที่ได้รับการเยียวยาความเสียหายกรณีอุทกภัย หากทั้งโรงงาน A และโรงงาน B ประสงค์ที่จะลงทุนเพื่อทำการผลิตชั่วคราวหรือลงทุนใหม่เพื่อฟื้นฟูธุรกิจในประเทศไทยในพื้นที่เดิมก็ควรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปีไม่จำกัดวงเงินที่ยกเว้น ตามตารางที่ 4.3

โรงงาน A เป็นผู้ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ต้องใช้เงินลงทุนหรือฟื้นฟูกิจการสูงมากกว่า โรงงาน B ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารกระป๋อง มาตรการเยียวยาโดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าวอาจทำให้โรงงาน A ได้รับประโยชน์น้อยกว่ามูลค่าความเสียหายที่ได้รับ เมื่อเทียบกับโรงงาน B ที่อาจได้รับประโยชน์จากมาตรการเท่ากับหรือมากกว่ามูลค่าความเสียหายที่โรงงาน B ได้รับก็เป็นได้ ดังนั้นมาตรการเยียวยาดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมกับโรงงาน A

2) มาตรการเยียวยาโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าวมาเป็นการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนทั้งที่ประสบภัยพิบัติ ตามตารางที่ 4.3 และไม่ได้ประสบภัยพิบัติ ตามตารางที่ 4.4 ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันอยู่ แต่ก็ไม่มาก ดังนั้นจึงเป็นการไม่เป็นธรรมสำหรับภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

ยกตัวอย่างเช่น กรณีภาคเอกชนที่ได้รับสิทธิดังกล่าวนี้เป็นคู่แข่งทางการค้ากันแล้วภาคเอกชนที่ต้องประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยย่อมเสียเปรียบ และเสียโอกาสการแข่งขันทางธุรกิจเพราะต้องลงทุนฟื้นฟูกิจการจากความเสียหายอันเนื่องมาจากอุทกภัย ในขณะที่ภาคเอกชนที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยสามารถลงทุนขยายกิจการของตนเพื่อสร้างโอกาสทางธุรกิจและ

ลดต้นทุนการผลิตจากการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale)²³ หรือการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต²⁴ ได้ทันที

สรุป มาตรการส่งเสริมการลงทุนเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อดึงดูดภาคเอกชนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยและเป็นมาตรการที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกก็นำมาใช้เช่นเดียวกัน ดังนั้นหากประเทศไทยไม่มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเชี่ยวชาญภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากกรณีอุทกภัยแล้วอาจทำให้ภาคเอกชนไม่กล้าที่จะขยายการลงทุนเพิ่มหรืออาจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทนหากเห็นว่าผลตอบแทนจากการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านคุ้มค่ามากกว่า ดังนั้นปัญหามาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเชี่ยวชาญภาคเอกชนที่ประสบอุทกภัยจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาเพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันให้กับภาคเอกชนที่กำลังตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ทั้งยังเป็นการสร้างงานซึ่งเป็นแหล่งรายได้ให้กับภาคประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

การใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเชี่ยวชาญให้กับภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ควรพิจารณาหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับภาคเอกชนที่ประกอบกิจการแต่ละประเภทเท่านั้น และไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เป็นอย่างเดียวกันเนื่องจากผลของมาตรการที่เหมือนกันอาจทำให้ภาคเอกชนบางรายได้รับประโยชน์มากเกินไป (Excess Profit)²⁵ กว่ามูลค่าความเสียหายที่ภาคเอกชนรายนั้นได้รับ เพราะนอกจากจะเป็นการไม่เป็นธรรมกับภาคเอกชนรายอื่นแล้ว การที่ภาคเอกชนได้รับประโยชน์มากเกินไปย่อมหมายถึงประเทศชาติกำลังสูญเสียประโยชน์นั่นเอง

อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระตุ้นหรือดึงดูดให้ภาคเอกชนลงทุนในประเทศไทยที่มากเกินไปอาจทำให้ภาคเอกชนได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนที่ไม่ได้ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย เช่น กรณียกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลอาจทำให้รัฐขาดรายได้ไป แม้ว่ารัฐจะได้รับภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างงานก็ตาม หากว่าเงินภาษีในส่วนนี้น้อยกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐยกเว้นให้กับภาคเอกชนก็จะทำให้รัฐขาดรายได้เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ จนอาจส่งผลกระทบต่อ

²³ การประหยัดอันเกิดจากการขยายขนาดการผลิต ใน ศรีออร์ สมบูรณ์ทรัพย์. (2529). *เศรษฐศาสตร์การพัฒนา*. หน้า 126-128.

²⁴ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีใน นวลทิพย์ กวกุล. (2530). *เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม*. หน้า 165-186.

²⁵ คู่มืองาน ธรรมาวาท. เล่มเดิม. หน้า 82.

เงินทุนสำรองของประเทศและเป็นเหตุให้รัฐอาจต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศก็ได้

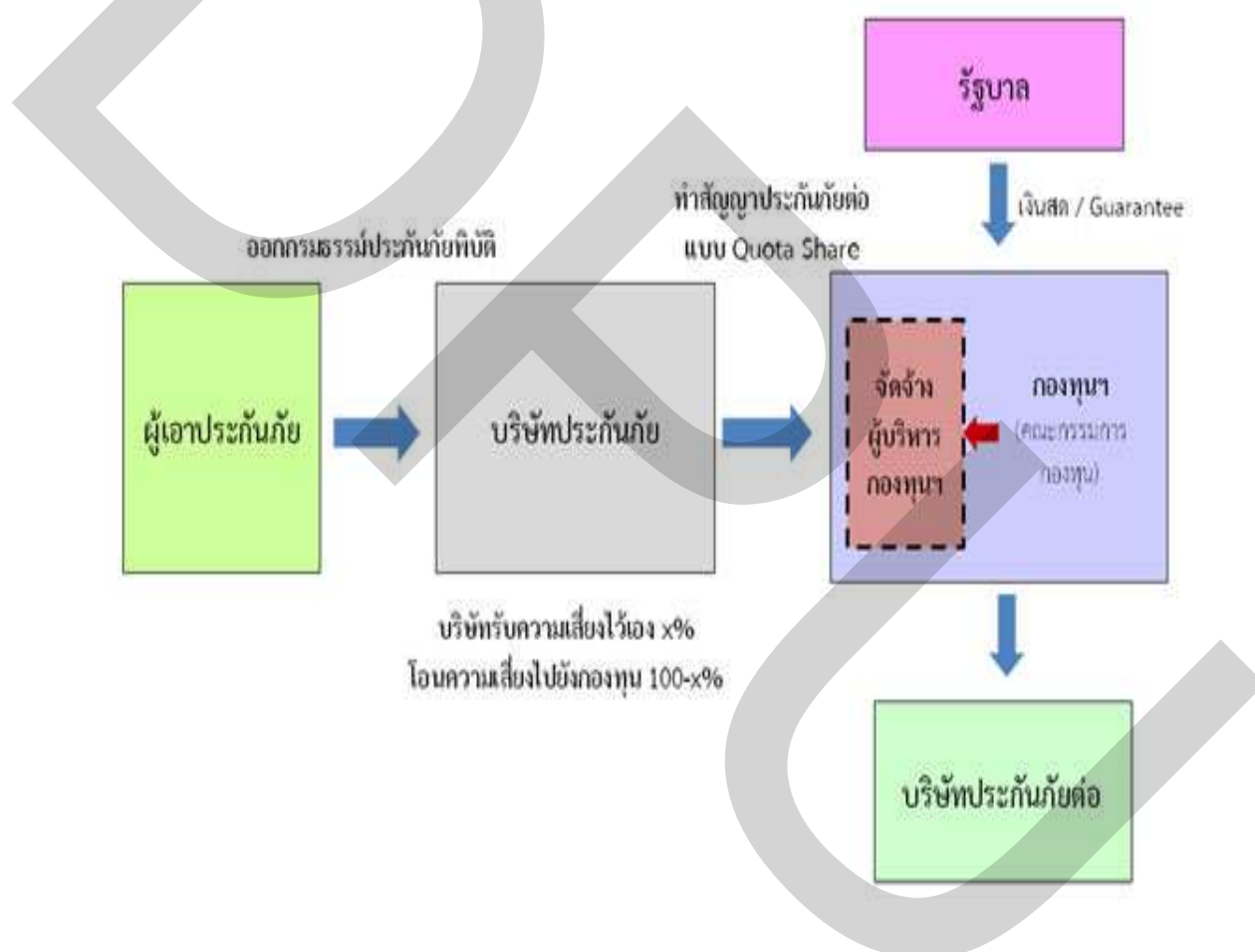
รัฐบาลไม่ควรใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเครื่องมือเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้ลงทุนในประเทศต่อไป แต่รัฐบาลควรเร่งหามาตรการอย่างอื่นเพื่อสร้างความมั่นใจหรือเป็นหลักประกันให้แก่ภาคเอกชนในการที่จะตัดสินใจลงทุนในประเทศไทยต่อไป เช่น กำหนด “แอคชั่นแพลน (Action Plan)” ในเรื่องการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน การมีศูนย์เตือนภัยพิบัติหรือระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ การบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยหรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยกำหนดแผนรองรับการประกอบกิจการในกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีอุทกภัยโดยแผนรองรับการประกอบกิจการของภาคเอกชนนั้นต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

การพิจารณาใช้มาตรการเยียวยาแก่ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเพื่อให้ภาคเอกชนลงทุนในประเทศต่อไปนั้น รัฐบาลควรใช้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นโอกาสในการจูงใจภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยโดยนำมาตราการส่งเสริมการลงทุนมาใช้เป็นเครื่องมือให้ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตแบบเดิมที่สร้างมลภาวะหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้หันมาใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมแทนเพื่อช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในด้านการป้องกันมลภาวะเป็นพิษอีกด้วย ดังเช่นมาตรการส่งเสริมการลงทุนในบทที่ 4 ข้อ 4.3.1 ข้อ 3 หน้า 156

4.3.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2555 คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเพื่อหาแนวทางการรับประกันภัยพิบัติซึ่งมีการประชุมหารือกัน 5 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2555 ถึงวันที่ 1 มีนาคม 2555 ได้ข้อสรุปและนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2555 โดยคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบแนวทางการรับประกันภัยพิบัติภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัตินำเสนอ มีรายละเอียดดังนี้

ในการเอาประกันการประกันภัยพิบัติของภาคเอกชนนั้น บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยจะรับความเสี่ยงไว้เองส่วนหนึ่ง ส่วนที่เหลือบริษัทประกันภัยจะส่งต่อความเสี่ยงไปยังกองทุน กองทุนจะทำหน้าที่ในการรับประกันภัยต่อ (Reinsurance) โดยกองทุนอาจเป็นผู้รับความเสี่ยงไว้เองส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งโอนไปยังบริษัทประกันภัยต่อต่างประเทศ ทั้งนี้ กองทุนจะจัดจ้างผู้บริหารกองทุนเพื่อดำเนินการในด้านการบริหารจัดการต่างๆ แทนกองทุน ดังแสดงในภาพที่ 4.1 ดังนี้²⁶



ภาพที่ 4.1 แสดงแผนภูมิการรับประกันภัยพิบัติ

²⁶ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556. จาก, <http://www.ncif.or.th/th/coverage.html>

การรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัยและจำนวนทุนประกันภัยเป็นไปตามตารางที่ 4.5 ดังนี้²⁷

ตารางที่ 4.5 แสดงการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัย

ทุนประกันภัย การจำกัดความรับผิด (Sublimit)	การรับความเสี่ยงภัยไว้เองของบริษัทประกันภัย (Retention)
0-300 ล้านบาท	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1
300 ล้านบาทขึ้นไป	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.5

“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” จะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติ 3 ภัย ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และลมพายุ ทั้งนี้ คำจำกัดความของคำว่า “ภัยพิบัติ”²⁸ หมายถึง ภัยธรรมชาติที่เข้าลักษณะความรุนแรงถึงขั้นเป็นภัยพิบัติ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติรุนแรง ตามคำแนะนำของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือกรณีค่าสินไหมทดแทนรวมของผู้เอาประกันภัย ภายใต้กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ มากกว่า 5,000 ล้านบาท ต่อหนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใน 60 วัน โดยมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป หรือ

กรณีธรณีพิบัติ ความรุนแรงของแผ่นดินไหวตั้งแต่ 7 ริคเตอร์ขึ้นไป หรือกรณีवादภัย ความเร็วของลมพายุตั้งแต่ 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมงขึ้นไป รูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะเป็นแบบจำกัดความรับผิด (Sub limit) โดยมีรายละเอียดความคุ้มครอง ตามตารางที่ 4.6 ดังนี้²⁹

²⁷ สมาคมประกันวินาศภัย. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556, จาก [http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55\(การประชุมชี้แจงสมาชิก\).pdf](http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55(การประชุมชี้แจงสมาชิก).pdf) และจาก <http://www.ncif.or.th/th/coverage.html>

²⁸ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, มาตรา 3.

²⁹ สมาคมประกันวินาศภัย. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556, จาก, [http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55\(การประชุมชี้แจงสมาชิก\).pdf](http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55(การประชุมชี้แจงสมาชิก).pdf) และจาก <http://www.ncif.or.th/th/coverage.html>,

ตารางที่ 4.6 แสดงความคุ้มครองแบบจำกัดความรับผิดตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ

กลุ่มผู้เอาประกันภัย	ความคุ้มครอง
บ้านอยู่อาศัย	“กรมธรรม์ประกันอัคคีภัย และภัยพิบัติสำหรับที่อยู่อาศัย” จะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติโดยอัตโนมัติ ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท
ธุรกิจ SME ทุนประกันภัยไม่เกิน 50 ล้านบาท	“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” ผู้เอาประกันภัยสามารถเลือกซื้อความคุ้มครองภัยพิบัติโดยมีการจำกัดความรับผิด (Sub limit) ไม่เกินร้อยละ 30 ของทุนประกันภัย
อุตสาหกรรม	“กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ” ผู้เอาประกันภัยสามารถเลือกซื้อความคุ้มครองภัยพิบัติโดยมีการจำกัดความรับผิด (Sub limit) ไม่เกินร้อยละ 30 ของทุนประกันภัย

สำหรับธุรกิจ SME และอุตสาหกรรม ผู้เอาประกันภัยที่ต้องการซื้อกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะต้องมีกรมธรรม์ประกันอัคคีภัย หรือกรมธรรม์ประกันภัยความเสี่ยงภัยทรัพย์สิน (IAR) เป็นกรมธรรม์ประกันภัยหลักก่อน หนึ่งในกรณีอุทกภัย กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติจะไม่คุ้มครองทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ภาครัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่รองรับน้ำ ซึ่งภาครัฐได้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงอยู่แล้ว เช่น พื้นที่กักเก็บน้ำ หรือทางน้ำผ่าน เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

อัตราเบี้ยประกันภัย

คณะกรรมการ เห็นควรกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยเดี่ยวสำหรับแต่ละกลุ่ม ระหว่าง 0.5 – 1.25% เพื่อให้ผู้เอาประกันภัยทุกกลุ่มมีความสามารถในการชำระเบี้ยประกันภัย สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการ และจงใจให้มีการทำประกันภัยอย่างกว้างขวาง อันจะเป็นผลให้เกิดการกระจายตัวของความเสี่ยงภัย ดังแสดงในตารางที่ 4.7 ดังนี้³⁰

³⁰ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 4.7 แสดงอัตราเบี้ยประกันภัย

กลุ่มผู้เอาประกันภัย	เบี้ยประกันภัย(ต่อปี)
บ้านอยู่อาศัย	ร้อยละ 0.5
ธุรกิจ SME ทนประกันภัย ไม่เกิน 50 ล้านบาท	ร้อยละ 1
อุตสาหกรรม	ร้อยละ 1.25

เกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน บริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจและประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ ดังแสดงในตารางที่ 4.8 ดังนี้³¹

³¹ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 4.8 แสดงเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทน

กลุ่มผู้เอาประกันภัย (Insured group)	การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Claim Guideline Criteria)	ความเสียหายส่วน แรกที่ผู้เอาประกันภัย ต้องรับผิดชอบ (Deductible amount)
บ้านอยู่อาศัย	<p>กรณีอุทกภัย (ในวงเงินความคุ้มครอง 100,000บาท)</p> <ul style="list-style-type: none"> - น้ำท่วมพื้นอาคาร : ร้อยละ 30 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) - ระดับน้ำสูง 50 ซม.จากพื้นอาคาร : ร้อยละ50 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) - ระดับน้ำสูง 75 ซม.จากพื้นอาคาร : ร้อยละ75 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) - ระดับน้ำสูง 100 ซม.จากพื้นอาคาร : ร้อยละ100 ของการจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) <p>กรณีवादภัย/ธรณีพิบัติภัย</p> <p>บริษัทประกันภัยสำรวจ และประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) ของกรมธรรม์ประกันภัย</p>	ไม่มี
ธุรกิจ	<p>กรณีอุทกภัย/वादภัย/ธรณีพิบัติภัย</p> <p>บริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจ และประเมินความเสียหาย โดยจะจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินจำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit) ของกรมธรรม์ประกันภัย</p>	ร้อยละ 5 ของการ จำกัดความรับผิดชอบ (Sub limit)

จากการศึกษาพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 พบว่ามีปัญหากฎหมายอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความหมายของภัยพิบัติตามพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 ที่ให้ความคุ้มครองนั้นครอบคลุมภัยพิบัติเพียง 3 ภัย คือ วัตภัย อุทกภัย และธรณีพิบัติภัย ซึ่งไม่ครบตามความหมายของภัยพิบัติที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้น หากเกิดภัยพิบัติอื่นนอกเหนือจากภัยพิบัติทั้ง 3 ภัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 แล้วภาคเอกชนก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองและเยียวยา จึงอาจทำให้เกิดปัญหาต่างๆ กับภาคเอกชนเหมือนอย่างเช่นภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2554 อีกก็เป็นได้ แม้ว่าพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 มาตรา 3 จะบัญญัติรวมภัยพิบัติอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ก็ยังไม่มีประกาศดังกล่าว

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิด (Sub limit)

“จිරพันธ์ อัสวะธนกุล” นายกษมาคมประกันวินาศภัย ให้ความเห็นกับ “สยามธุรกิจ” ว่าเท่าที่ได้หารือกับบริษัท สมาชิกหลายบริษัทมีความกังวลเรื่องสัดส่วนที่จะให้บริษัทประกันภัยเข้าไปปรับความเสี่ยงภัยพิบัติไว้ ร้อยละ 1 ของทุกระบบกรรมภัยพิบัติที่ขายและอีก ร้อยละ 99 ประกันต่อให้กองทุน³² นั้นอาจจะรับไม่ไหวมีอุปสรรคในเรื่องกำลังความสามารถในการรับประกันภัยเงินกองทุนเพราะการที่รัฐกำหนดวงเงิน ความคุ้มครองธุรกิจเอสเอ็มอี (SMEs) เพิ่มขึ้นเป็น 200 ล้านบาท ทำให้ทุนประกันภัยที่บริษัทประกันภัย แต่ละแห่งจะต้องรับความเสี่ยงภายใต้เกณฑ์ ร้อยละ 1 เพิ่มขึ้นด้วย เพราะการรับประกันภัยมีกฎหมายเรื่องการรับความเสี่ยงภัยเองไม่เกินเท่าไรรุ่มอยู่ อีกทั้งยังมีเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC) บล็อกอยู่อีกด้วย³³

“การกำหนดให้รับความเสี่ยงขั้นต่ำร้อยละ 1 เยอะ อย่างโรงงานทุนประกันแห่งละ 200 ล้านบาท รับร้อยละ 1 ก็เท่ากับ 2 ล้านบาท รับ 1,000 โรงงานก็ 2,000 ล้านบาท แล้วเราอาจจะไม่มีกำลังขนาดนั้น แลมต้องแบกภาระต้นทุนประกันต่อที่จะต้องซื้อเพื่อรองรับความเสี่ยงตรงนี้เพิ่มอีก จะเข้าไปปรึกษากับ คปภ. พิจารณากันใหม่จะขอให้ยืดหยุ่นกว่านี้หรือไม่กำหนดเลยหรือถ้ากำหนดจะเป็นร้อยละ 0.1 ก็ได้ขึ้นอยู่กับบริษัท”³⁴

³² รูปที่ 2 แผนภูมิการรับประกันภัยพิบัติ และตารางที่ 4.5 แสดงการรับความเสี่ยงภัยของบริษัทประกันภัย.

³³ บริษัท ไทยเศรษฐกิจ ประกันภัย จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.). ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก <http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=341>

³⁴ แหล่งเดิม.

ด้านแหล่งข่าวจากสมาคมประกันวินาศภัยรายหนึ่งให้ความเห็นกับ “สยามธุรกิจ” ว่า กองทุนวงเงิน 50,000 ล้านบาท เป็นกองทุนขั้นต่ำที่รัฐบาลจะให้เงินมาจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายในระยะแรก ให้บริษัทประกันภัยเสี่ยงภัยร้อยละ 1 กองทุนรับประกันต่อ ร้อยละ 99 ซึ่งเป็นส่วนที่รัฐบาลจะไปบริหารความเสี่ยง สมมติมีความเสียหายจากน้ำท่วมเกิดขึ้น 100,000 ล้านบาท รัฐต้องรับความเสียหาย 99,000 ล้านบาท บริษัทประกันภัยรับไป 1,000 ล้านบาท กองทุนมีเงินอยู่ 50,000 ล้านบาท ความเสียหายส่วนที่เกินรัฐไปบริหารจัดการเองอาจจะเข้ามา ค้ำประกันความเสียหายให้อีกต่อหนึ่งหรือไปซื้อประกันต่อขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งหากบริษัทไม่สามารถ ขายได้เพราะเห็นว่ามีความเสี่ยงกองทุนทำหน้าที่ขายประกันเองได้เพราะกฎหมายเปิดช่องให้³⁵

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน กล่าวคือ หากผู้ประกอบการ ธุรกิจประกันวินาศภัย รับความเสี่ยงภัยจนเต็มความสามารถหรือเต็มตามกฎหมายเรื่องการรับ ความเสี่ยงภัยหรือเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC) ที่บิล็อกอยู่ ภาคเอกชนก็อาจถูกปฏิเสธการรับประกันหรือรับประกันในวงเงินที่ต่ำได้

ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยรับประกันวินาศภัยในความคุ้มครองต่ำก็เป็นการ ผลักภาระให้กับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติต้องรับภาระความเสี่ยงภัยสูงขึ้น หากกองทุนไม่สามารถกระจายความเสี่ยงโดยการโอนความเสี่ยงภัยไปให้บริษัทประกันวินาศภัยใน ต่างประเทศได้ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อกองทุนทำให้กองทุนมีเงินไม่เพียงพอที่จะ เยียวขาดภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหาย รัฐบาลก็ต้องเข้ามารับภาระแทนในการจัดหาเงินมาเข้า กองทุน ซึ่งอาจจะเป็นการกู้ยืมสถาบันการเงิน หรือออกพันธบัตรทำให้เป็นภาระผูกพันรัฐบาลและ อาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของรัฐบาลได้

สรุป การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นแนวคิดที่ดีเพื่อเป็นการสร้าง ความมั่นใจและเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย อีกทั้งยังเป็นการ ดึงดูดภาคเอกชนให้ตัดสินใจลงทุนต่อในประเทศไทย แต่ภัยพิบัติที่กองทุนให้การรับประกันยังไม่ ครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภทที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้นรัฐมนตรีผู้ที่เกี่ยวข้องควรเร่งออกประกาศเพิ่มเติมภัยพิบัติอื่น เพื่อให้เกิดความ ชัดเจนของภัยพิบัติและสร้างความมั่นใจแก่ภาคเอกชนให้มากยิ่งขึ้นว่าจะได้รับความคุ้มครองหาก เสี่ยงภัยลงทุนในประเทศไทยต่อไป

³⁵ ไทยเศรษฐกิจ ประกันภัย จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.). ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พิบัติ. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2556, จาก <http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=341>

คณะกรรมการควรบริหารจัดการกองทุนให้สามารถเติบโตและมีเสถียรภาพด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยให้บริษัทรับประกันวินาศภัยในประเทศแบกรับความเสี่ยงภัยมากขึ้น หรือจัดทำประกันภัยต่อ (Reinsurance) กับบริษัทรับประกันวินาศภัยในต่างประเทศ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นการเยียวยาภาคเอกชนโดยภาคเอกชนเอง และเป็นการเยียวยาสำหรับอุทกภัยและภัยอื่นตามคำนิยามของ “ภัยพิบัติ” ในพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 มาตรา 3 ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงไม่ใช่การเยียวยาภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติและได้รับความเสียหายจากกรณีอุทกภัย ในปี 2554 ที่ผ่านมา

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทที่ 4 เกี่ยวกับปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของภาคเอกชนเพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยา ภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัย ผู้ศึกษาขอเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

5.1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้เป็นของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ความไม่ชัดเจน ครอบคลุมของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความสับสน เพิกเฉย หรือปฏิบัติล่าช้า เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่สัมฤทธิ์ผล

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการใช้สิทธิ หรือการกำหนดแผนรองรับการประกอบกิจการ หรือการดำเนินการมาตรการใดๆ เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู เยียวยาภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยไว้ แต่ในทางกลับกันพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้บัญญัติห้ามการใช้สิทธิของภาคเอกชนไว้เช่นกัน ดังนั้นการกระทำใดๆ ของภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่ของรัฐบาลจึงไม่ตกอยู่ภายใต้ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน คือ “หลักอิสระในทางแพ่ง” (Private Autonomy) นั่นคือภาคเอกชนย่อมสามารถใช้สิทธิของตนได้ แต่การใช้สิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัย ต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันของรัฐบาลหรือท้องถิ่น และไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ตาม “หลักเพื่อนบ้านที่ดีต้องถ้อยทีถ้อยอาศัย”

5.1.2 การใช้สิทธิของภาคเอกชนในการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำเป็นการใช้สิทธิใช้สอย (Jus utendi) ของภาคเอกชนที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 และสิทธิในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ในฐานะเจ้าของที่ดินตาม มาตรา 1335 นอกจากนี้แล้วยังเป็นการใช้สิทธิตาม “หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า” (Precautionary Principle) ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยวิธีหนึ่งในแนวทางการป้องกันน้ำท่วมตาม

แนวพระราชดำริ นอกจากจะช่วยป้องกัน โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมให้ปลอดภัยจากภัยพิบัติ และความเสียหายกรณีอุทกภัยแล้วยังสามารถช่วยป้องกันหรือลดปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการถูกน้ำท่วมขัง ไม่ว่าจะเป็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟู หรือการเยียวยา ตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 4 เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังช่วยให้ชุมชน ร้านค้า ศูนย์การค้า โรงพยาบาล ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ตลอดจนพื้นที่ที่เป็นสวนหรือที่ดินว่างเปล่าที่อยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมรอดจากการถูกน้ำท่วมขัง ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการใช้นิคมอุตสาหกรรมเหล่านั้นเป็นศูนย์อพยพและช่วยเหลือให้แก่ประชาชนทั้งที่อยู่อาศัยในชุมชนอื่นหรือชุมชนใกล้เคียงโดยรอบนิคมอุตสาหกรรม และยังสามารถใช้เป็นศูนย์ประสานงานสำหรับการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำให้การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพอีกด้วย

5.1.3 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในเรื่องการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานรัฐน้อยเกินไปต่างๆ ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากอุทกภัยเป็นมูลค่ามหาศาล อีกทั้งภาคเอกชนมีศักยภาพและความพร้อมในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็น ผู้เชี่ยวชาญองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับอุทกภัย วิศวกรรม เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ ความคล่องตัว และที่สำคัญคือเงินทุน เป็นต้น ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีสิทธิเข้าร่วมในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยมากกว่าที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้สิทธิไว้ในปัจจุบัน จะช่วยบรรเทาภาระของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐในเรื่องการป้องกันปัญหาได้และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

5.1.4 ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับภัยพิบัติและการแจ้งเตือนอุทกภัยอยู่หลายหน่วยงานก็ตาม แต่จากเหตุการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาสะท้อนให้เราเห็นถึงปัญหาของระบบการแจ้งเตือนอุทกภัยของรัฐ นั่นคือ ปัญหาการขาดศูนย์ข้อมูลรวมระดับประเทศในเรื่องของอุทกภัย ทำให้ไม่สามารถประเมินระดับความรุนแรง และคาดการณ์ผลกระทบได้อย่างแม่นยำ น่าเชื่อถือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาล่าช้า เพราะไม่มีข้อมูลที่เป็นระบบเพียงพอ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่มีข้อมูล กลัวตัดสินใจผิด เมื่อการแก้ไขปัญหาล่าช้า ปัญหาจึงทวีความรุนแรงขึ้น จากการศึกษาพบว่าภาคเอกชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.1.5 พิจารณาทางศาลการเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งและเป็นปัญหากฎหมายที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถใช้สิทธิในการขนย้ายทรัพย์สินเพื่อป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยได้ทัน อีกทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือแผนรองรับที่เหมาะสมเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถใช้สิทธิในการป้องกันภัยพิบัติและความเสียหายกรณีอุทกภัยไว้จึงเป็นเหตุให้ภาคเอกชนได้รับความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล

5.1.6 ปัญหาการจัดการกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติมีสาเหตุมาจากการที่ภาครัฐมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ในการจัดการพื้นที่และที่สำคัญคือขาดประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และแผนการรองรับกับกรณีที่เกิดขึ้นอาจเนื่องจากประเทศไทยไม่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อนจึงไม่ได้กำหนดแผนการไว้ ทำให้การฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ภาคเอกชนไม่สามารถกลับเข้าดำเนินกิจกรรมตามปกติได้จึงเป็นการสร้างความเสียหายต่อเนื่องให้กับภาคเอกชนแม้ว่าภัยพิบัติกรณีอุทกภัยดังกล่าวจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

ดังนั้น ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายได้และเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการจัดทำแผนรองรับโดยเฉพาะสำหรับการจัดการกับพื้นที่โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.1.7 ปัญหาการจัดการกับวัตถุอันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในน้ำที่ท่วมขังในพื้นที่โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมเป็นปัญหาที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะละเลยมองข้ามปัญหาดังกล่าวไปไม่ได้ เพราะผลกระทบที่ตามมาอาจสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ

แต่การปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายก็อาจทำได้ยาก ดังนั้น ปัญหาการจัดการวัตถุอันตรายจึงเป็นปัญหากฎหมายที่ต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือกำหนดแผนรองรับการจัดการวัตถุอันตรายเพื่อให้สามารถจัดการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ โดยที่มาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุอันตรายดังกล่าวนี้ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคเอกชนเกินสมควรด้วย

5.1.8 ปัญหาการต่อต้านของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงโดยรอบกับโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกรั่วท่วมนั้นมีสาเหตุมาจากความวิตกกังวลถึงผลกระทบและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตผนวกกับความตื่นกลัว (Panic) จากการรับรู้ข้อมูลหรือเหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีต ทั้งจากภายในและนอกประเทศจึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจในมาตรการทางกฎหมายหรือแผนการจัดการวัตถุนอันตรายซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการวัตถุนอันตราย ดังนั้น มาตรการสำหรับแก้ปัญหานี้จึงต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจให้กับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคประชาชน

5.1.9 การดำเนินการขออนุญาตเข้าประเทศ (Visa) หรือการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ของเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องใช้เวลาและยุ่งยากเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการฟื้นฟู

ดังนั้น การตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการฟื้นฟูโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็วและสามารถกลับมาดำเนินการกระบวนการผลิตตามปกติเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศกลับฟื้นคืนมาอย่างรวดเร็วแล้ว รัฐมนตรีผู้มีอำนาจควรเร่งออกประกาศเพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศหรือคนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

5.1.10 มาตรการส่งเสริมการลงทุนเป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อดึงดูดภาคเอกชนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยและเป็นมาตรการที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็นำมาใช้เช่นเดียวกัน ดังนั้นหากประเทศไทยไม่มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับ ความเสียหายจากกรณีอุทกภัยแล้วอาจทำให้ภาคเอกชนไม่กล้าที่จะขยายการลงทุนเพิ่มหรืออาจย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทนหากเห็นว่าผลตอบแทนจากการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านคุ้มค่ามากกว่า

จากการศึกษามาตรการเยียวยาโดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ให้แก่ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายนั้น ใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน กล่าวคือกำหนดให้โดยพิจารณาตามเขตส่งเสริมการลงทุนที่โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ และให้สิทธิประโยชน์ในระยะเวลาที่เท่ากัน ตามตารางที่ 4.3 เป็นมาตรการที่ไม่เป็นธรรมกับภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายที่มีมูลค่าสูงกว่าภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายมูลค่าต่ำ

มาตรการเยียวยาโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแก่ภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติ ตามตารางที่ 4.3 และไม่ได้ประสบภัยพิบัติ ตามตารางที่ 4.4 ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวทั้งสองจะมีความแตกต่างกันอยู่ แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็ไม่มาก ดังนั้นจึงเป็นมาตรการที่ไม่เป็นธรรมสำหรับภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัย

การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นแนวคิดที่ดีเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจและเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัย อีกทั้งยังเป็นการดึงดูดภาคเอกชนให้ตัดสินใจลงทุนต่อไปในประเทศไทย แต่ภัยพิบัติที่กองทุนให้การรับประกันยังไม่ครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภทที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้นรัฐมนตรีผู้ที่เกี่ยวข้องควรเร่งออกประกาศเพิ่มเติมภัยพิบัติอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของภัยพิบัติและสร้างความมั่นใจแก่ภาคเอกชนให้มากยิ่งขึ้นว่าจะได้รับความคุ้มครองหากเสี่ยงลงทุนในประเทศไทยต่อไป

คณะกรรมการการบริหารจัดการกองทุนให้สามารถเติบโตและมีเสถียรภาพด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยให้บริษัทรับประกันวินาศภัยในประเทศแบกรับความเสี่ยงภัยมากขึ้น หรือจัดทำประกันภัยต่อ (Reinsurance) กับบริษัทรับประกันวินาศภัยในต่างประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 รัฐบาลควรแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อบัญญัติสิทธิของภาคเอกชนในการป้องกันตนเองจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งให้สิทธิภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดทำแผนรองรับภัยพิบัติกรณีอุทกภัย เพื่อให้ภาคเอกชนมีแนวทางในการป้องกันและเตรียมรับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

5.2.2 ภาคเอกชนควรจัดทำแผนประกอบกิจการเพื่อให้สามารถดำเนินการผลิตได้ตามปกติในระหว่างที่เกิดภัยพิบัติกรณีอุทกภัย อีกทั้งยังเป็นการป้องกัน และลดการสูญเสียชีวิตหรือเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยด้วย

5.2.3 แม้ว่าการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำของภาคเอกชนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อม หรือชุมชนใกล้เคียงบ้างก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าผลกระทบดังกล่าวน่าจะสามารถแก้ไขหรือหามาตรการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการแก้ไขปัญหากลุ่มอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นหากปล่อยให้โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมถูกน้ำท่วม เช่น ปัญหากลุ่มเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ภัยพิบัติ หรือปัญหากลุ่มเกี่ยวกับการจัดการวัตถุอันตราย เป็นต้น

การใช้เทคโนโลยีมาช่วยออกแบบในการก่อสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำ เพื่อลดแรงต้านและการไหลของน้ำ การใช้พื้นที่รองรับน้ำในนิคมอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วเป็นแก้มลิงให้น้ำไหลเข้ามาในเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อช่วยลดปริมาณน้ำท่วมขัง ตลอดจนการใช้ระบบระบายน้ำของนิคมอุตสาหกรรมที่มีอยู่เป็นทางระบายน้ำ (Flood way) หรือผันน้ำไปอีกทางหนึ่ง เหล่านี้เป็นต้น ก็เป็นทางแก้ปัญหาหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำได้

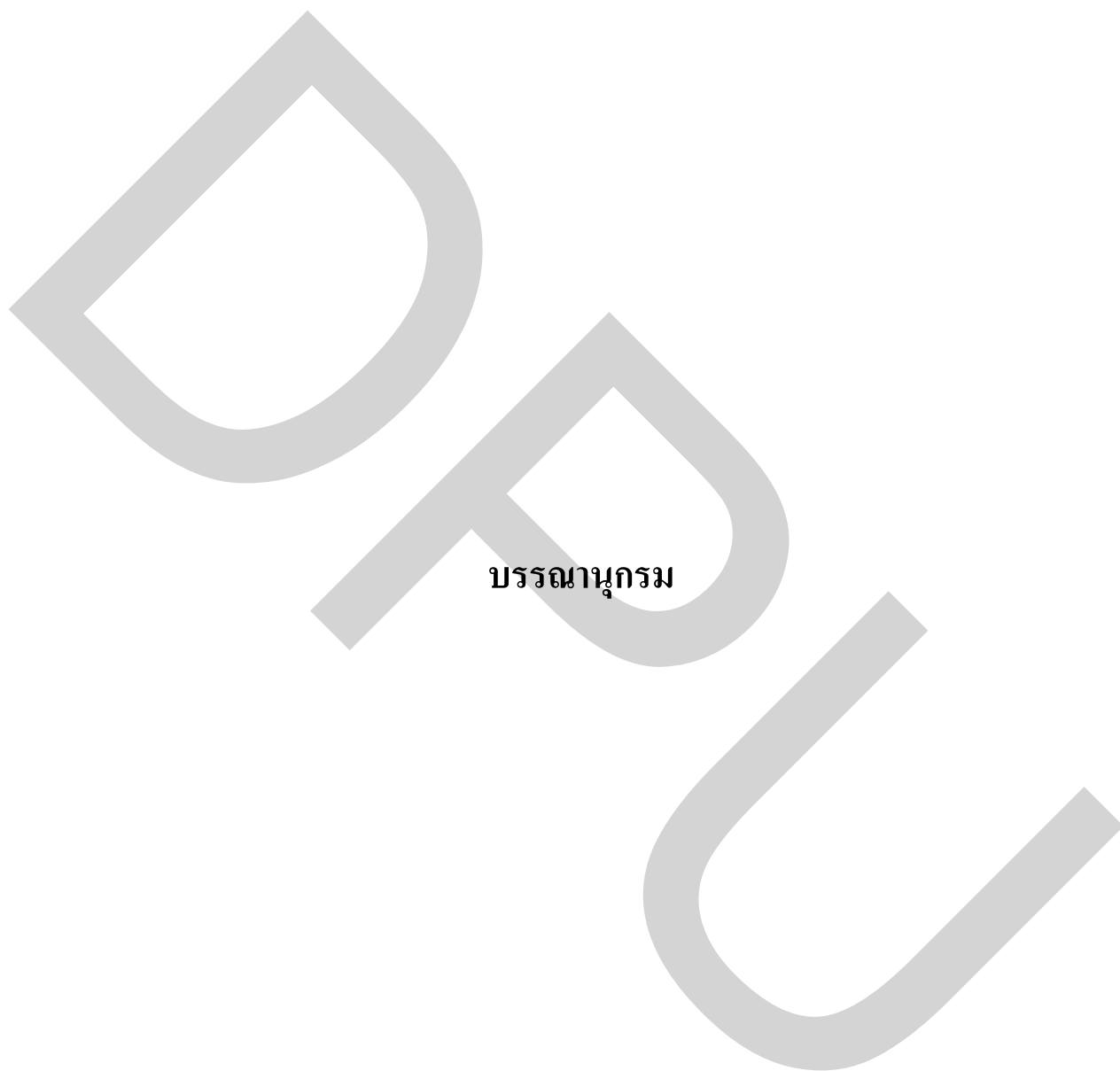
5.2.4 การใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเยียวยาให้กับภาคเอกชนที่ประสบภัยพิบัติกรณีอุทกภัยนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ควรพิจารณาหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับภาคเอกชนที่ประกอบกิจการแต่ละประเภทเท่านั้น และไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เป็นอย่างเดียวกัน เนื่องจากผลของมาตรการที่เหมือนกันอาจทำให้ภาคเอกชนบางรายได้รับประโยชน์มากเกินไป (Excess Profit) กว่ามูลค่าความเสียหายที่ภาคเอกชนรายนั้นได้รับ เพราะนอกจากจะเป็นการไม่เป็นธรรมกับภาคเอกชนรายอื่นแล้ว การที่ภาคเอกชนได้รับประโยชน์มากเกินไปย่อมหมายถึงประเทศชาติกำลังสูญเสียประโยชน์นั่นเอง

5.2.5 รัฐบาลไม่ควรใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเครื่องมือเยียวยาภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้ลงทุนในประเทศต่อไป แต่รัฐบาลควรเร่งหามาตรการอย่างอื่นเพื่อสร้างความมั่นใจหรือเป็นหลักประกันให้แก่ภาคเอกชนในการที่จะตัดสินใจลงทุนในประเทศไทยต่อไป เช่น กำหนด “แอคชั่นแพลน” (Action Plan) ในเรื่องการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน การมีศูนย์เตือนภัยพิบัติหรือระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ การบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการป้องกันภัยพิบัติกรณีอุทกภัยหรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยกำหนดแผนรองรับการประกอบกิจการในกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีอุทกภัยโดยแผนรองรับการประกอบกิจการของภาคเอกชนนั้นต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนเกี่ยวกับภัยพิบัติกรณีอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

5.2.6 การพิจารณาใช้มาตรการเยียวยาแก่ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยเพื่อให้ภาคเอกชนลงทุนในประเทศต่อไปนั้น รัฐบาลควรใช้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นโอกาสในการจูงใจภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีอุทกภัยโดยนำมาตราการส่งเสริมการลงทุนมาใช้เป็นเครื่องมือให้ภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตแบบเดิมที่สร้างมลภาวะหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้หันมาใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมแทนเพื่อช่วยลดปัญหาสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของอุทกภัย ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมใน

ด้านการป้องกันมลภาวะเป็นพิษอีกด้วย ดังเช่นมาตรการส่งเสริมการลงทุนใน บทที่ 4 ข้อ 4.3.1
ข้อ 3 หน้า 156





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กาญจนา ชรรมาวาท. (2532). *นโยบายอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จิต เศรษฐบุตร. (2545). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- นวลทิพย์ ควภูท. (2530). *เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- บัญญัติ สุชีวะ. (2542). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์* (พิมพ์ครั้งที่ 5). ปรับปรุงแก้ไขโดย
ไพโรจน์ วายุภาพ. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ประมุข สุวรรณสร. (2525). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1,4 ว่าด้วยทรัพย์*.
กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พจน์ ปุ๋ยปากม. (2530). *ละเมิด*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ไพยม จันทรงค์. (2517). *คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2514). *ดอกเบี๋ยในมูลละเมิด. นิติศาสตร์ เล่ม 3 ตอน 4*. กรุงเทพฯ.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *รวมบทความเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
_____. (2555). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ร. แลงกัต. (2526). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์
และมนุษยศาสตร์
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์. (2548). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วย
ทรัพย์สิน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

ศนันท์กรณ์ (จำปี) โสตถิพันธ์. (2550). *คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศรีอร สมบูรณ์ทรัพย์. (2529). *เศรษฐศาสตร์การพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้งเฮ้าส์.

สุขุม สุภินิตย์. (2537). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. (2521). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. กรุงเทพฯ: อักษรศาสตร์.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

สุรพล นิติไกรพจน์. (2537, ธันวาคม). “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2.” *วารสารนิติศาสตร์*, 24, 4. หน้า 812 – 813.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2525). “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส.” *บทปริทัศน์*, 29, 3. หน้า 582 – 583.

วิทยานิพนธ์

กฤษดา โรจนสุวรรณ. (2537). *ปัญหากฎหมายของนิคมอุตสาหกรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

โกเมท ทองภิญโญชัย. (2534). *การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โกศล ฉันทิกุล. (2520). *การให้สิ่งจูงใจและปัญหาทางกฎหมายสำหรับนักลงทุนจากต่างประเทศในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุฑามาศ จิตรชุ่ม. (2537). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับศึกษาเฉพาะ “ทองคำ”*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- ชไมพร อ่ำไพจิตร. (2553). ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีอุทธรณ์ค่าทดแทน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ณัฐรัตน์ รัตนวิบูลย์สม. (2554). มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- दनัยศ ศรลัมพ์. (2525). ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภเชษฐ คุสุวรรณ. (2540). ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุทามาศ กรายแก้ว. (2553). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากนิวเคลียร์หรือรังสี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุภิตย์ เกลี้ยงคง. (2553). ปัญหาการใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุบลรัตน์ สิทธิยานนท์. (2530). การใช้สิทธิเกินส่วนในกฎหมายลักษณะละเมิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารอื่น ๆ

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2554). หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย: หลักกฎหมายที่ถูกมองข้าม. บทความประกอบการสัมมนา “รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม?” 21 ธันวาคม 2554 ณ ห้องสัมมนา ศาลปกครอง.
- ฝ่ายพัฒนากฎหมาย. (2554). สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย.” กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555.

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราศาลากร พ.ศ. 2530.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติศาลากร พ.ศ. 2469.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2555, จาก

http://webhost.cpd.go.th/ewt/participate/manage_people1_1.html.

กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2556, จาก

<http://www.ncif.or.th/th/history.html>

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (ม.ป.ป.). “การจัดการน้ำท่วมที่ผ่านมา มองไม่ออกว่าการไม่สั่งให้ทำอะไรหรือทำผิดหน้าที่ จะแก้ตัวอย่างไร ต้องอาศัยนักวิชาการ-นักกฎหมายชั้นยอดมาคิดให้.”

สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2555, จาก <http://www.thaireform.in.th/join-the-reform/2011-12-08-05-26-32/item/7085--50-.html>

_____. (2546). หน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติเหตุภัยและสาธารณภัย. สืบค้นเมื่อ

25 พฤษภาคม 2555, จาก [Online]. Available: URL: <http://www.lawonline.co.th/>

ทศพร มูลรัตน์. (2550). ประชาคมโลก (Global Community) บทที่ 5 –ระบบกฎหมายของโลก,

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. หน้า 148. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2555, จาก <http://social.cru.in.th/glo/Lesson/PDF/8.pdf>

- นโยบายของรัฐบาลในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ (1). (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.oknation.net/blog/kriengsak/2012/02/14/entry-3>
- บริษัท ไทยเศรษฐกิจ ประกันภัย จำกัด (มหาชน). (ม.ป.ป.). ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556, จาก <http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=341>
- ประชาชาติธุรกิจ. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2555, จาก http://www.prachachat.net/view_news.php?newsid=02inv05060154§ionid=0203&day=2011-01-06
- ผลกระทบน้ำท่วมปี 2554 ต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไทย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.smeclinic.in.th/smeclinic-articles/economic/221-flood-of-2554.html>
- ฝ่ายกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย. (2550). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2555, จาก <http://61.19.54.137/law/dpmlaw/main/content.php?page=sub&category=40&id=46>
- มติชนออนไลน์. (ม.ป.ป.). “คลองประดิษฐ์” พลัง “มหาชัย” ทำสงครามสู้น้ำ: มติชนออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2555, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1321933147&grpId=no&catid=no
- ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2555, จาก www.ThaiLaws.com.
- โรงงานนอกนิคมเปิดแล้วร้อยละ 97 อุตสาหกรรมติดตามสถานการณ์เหื่อน้ำท่วม. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.thairath.co.th>
- ศูนย์ข้อมูลช่วยเหลือหลังน้ำท่วม (BM after Flood Solution Info Center). (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2555, จาก www.ftimatching.com
- ส. ต้านโลกร้อน ค้านสร้างเขื่อนป้องโรงงาน เมิ่นผลกระทบชาวบ้าน. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.gsei.or.th/new113.php>
- สถิติภัยพิบัติของไทยย้อนหลัง 20 ปี. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.thaipublica.org/wp-content/uploads/2012/.../สถิติภัยพิบัติของไทย1.pdf>
- สภาพัฒน์ฯ ประเมินน้ำท่วมกระทบ จีดีพี 2.48 แสนล้านบาท. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก <http://thaipublica.org/2011/11/nesdb-flood-impact-gdp/>

สมาคมประกันวินาศภัย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2556, จาก

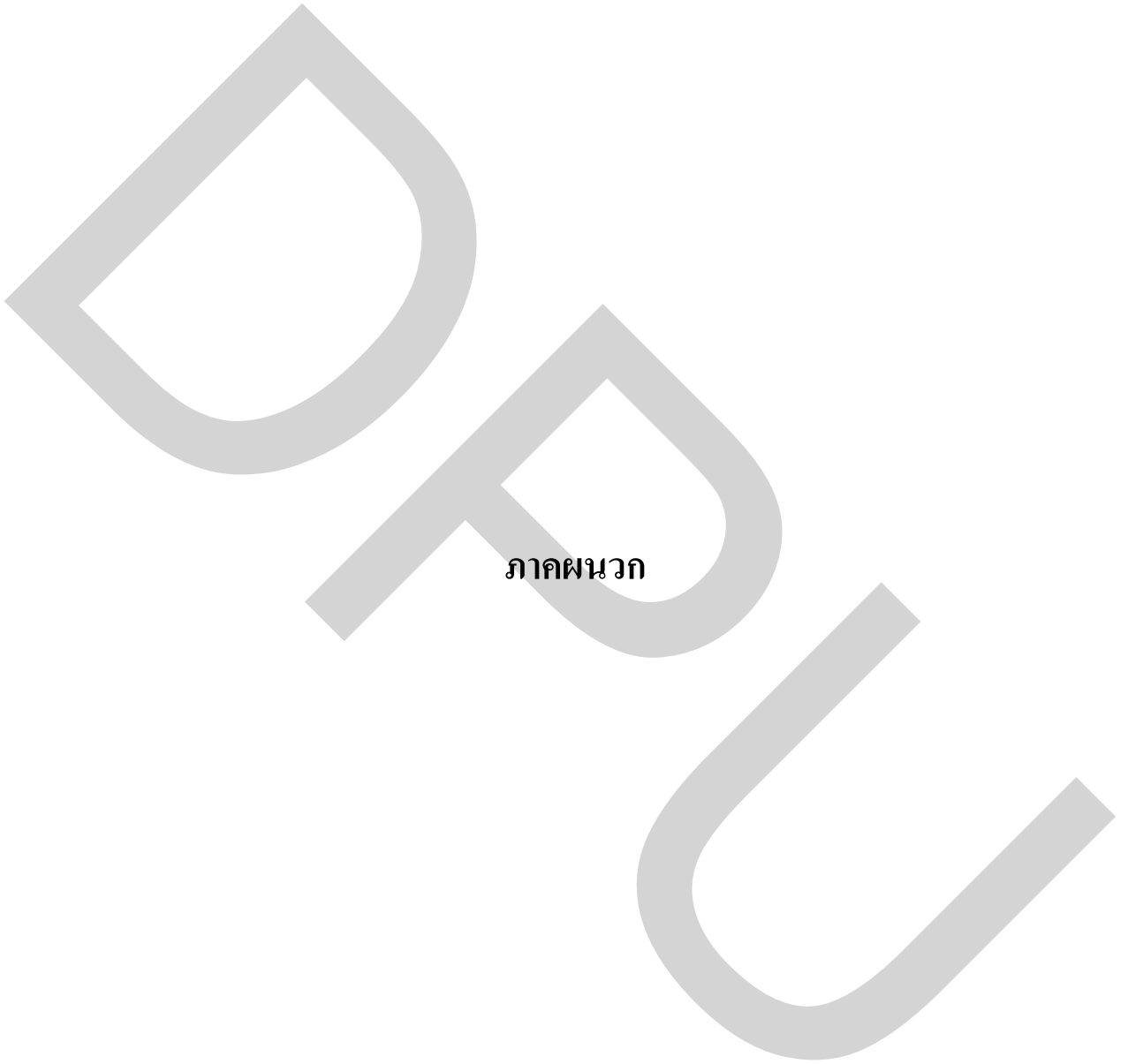
[http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55\(การประชุมชี้แจงสมาชิก\).pdf](http://www.thaigia.com/Download/ครั้งที่%203_12-3-55(การประชุมชี้แจงสมาชิก).pdf)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). รายงานการศึกษา
เบื้องต้นการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและ
ต่างประเทศ. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2555, จาก

http://www.blesscon.com/private_folder/articles/disaster/disaster_management_data_051926051.pdf

อุทกภัยในประเทศไทย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2555, จาก

http://th.wikipedia.org/wiki/อุทกภัยในประเทศไทย_พ.ศ._2554 –



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555



พระราชกำหนด
กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ
พ.ศ. ๒๕๕๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕
เป็นปีที่ ๖๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า วาตภัย อุทกภัย ธรณีพิบัติภัย และภัยพิบัติอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

“ผู้ประกอบการประกันวินาศภัย” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกระทรวงการคลัง เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยการรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๕ รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๑๒

(๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๑๓

(๔) เงินที่เป็นเบี้ยประกันภัย

(๕) เงินที่ได้รับจากการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือการคืนเบี้ยประกันภัยจากการทำประกันภัยต่อ

(๖) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคให้

(๗) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา ๗ กิจการของกองทุนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๔ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำการนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน

(๔) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา ๕ การจ่ายเงินจากกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการในการรับประกันภัยและการทำประกันภัยต่อ และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๒) การบริหารกองทุน และการอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดการกิจการของกองทุน

มาตรา ๑๐ การรับประกันภัยและการทำประกันภัยต่อของกองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กองทุนอาจมอบหมายหรือว่าจ้างนิติบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา ๑๑ ประเภทของการรับประกันภัย แบบและกรรมวิธีรับประกันภัย อัตราเบี้ยประกันภัย และการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการรับประกันภัยของกองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่มีความจำเป็นและคณะกรรมการเห็นสมควร กองทุนอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายจากการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการรับประกันวินาศภัยที่เป็นภัยพิบัติร้ายแรง

ให้ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยที่ประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งแจ้งความประสงค์ต่อกองทุน และเมื่อกองทุนพิจารณาเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือและแจ้งให้ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยทราบแล้ว ให้ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยนำ ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

การให้ความช่วยเหลือ การขอรับความช่วยเหลือ และการนำส่งเงิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และนำส่งเข้ากองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้มีมูลค้ำรวมกันไม่เกินห้าหมื่นล้านบาท

มาตรา ๑๔ วงเงิน การจัดการและวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงิน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุวัติ

มาตรา ๑๕ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและการจัดการตราสารหนี้นี้อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้

มาตรา ๑๖ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๑๗ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชกำหนดนี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงการคลังผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงการคลังคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๑๙ การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกองทุนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายและให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานของกองทุน
(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามพระราชกำหนดนี้

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารกิจการของกองทุนตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒

(๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๖) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือเกี่ยวเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

มาตรา ๒๒ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๓ การบัญชีของกองทุนให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๔ ให้กองทุนจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของกองทุน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ และให้ส่งสำเนารายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่การดำเนินงานของกองทุนไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการยุบเลิกกองทุน

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย ให้กองทุนยุบเลิกเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

ให้สภาพนิติบุคคลของกองทุนดำรงอยู่ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๖ เมื่อยุบเลิกกองทุนแล้ว ให้ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึงและการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และโดยที่ปรากฏว่า ในขณะนี้ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการรับประกันวินาศภัยที่เกิดจากภัยพิบัติ ส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการต้องเสียเบี้ยประกันเป็นจำนวนสูงมากหรือไม่สามารถเอาประกันภัยได้ ดังนั้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการ ให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินและกิจการของบุคคลดังกล่าวที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนในประเทศสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เพื่อจัดตั้งกองทุนในการทำหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้



ภาคผนวก ข

มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) ลงวันที่ 3 มกราคม 2539 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 13 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539 ดังนี้

1. ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม		
ดัชนีคุณภาพน้ำ	ค่ามาตรฐาน	วิธีวิเคราะห์
1. ค่าความเป็นกรดและด่าง (pH value)	5.5-9.0	pH Meter
2. ค่าทีดีเอส (TDS : Total Dissolved Solids)	<ul style="list-style-type: none"> ไม่เกิน 3,000 มก./ล. หรืออาจแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 5,000 มก./ล. น้ำทิ้งที่จะระบายลงแหล่งน้ำกร่อยที่มีค่าความเค็ม (Salinity) เกิน 2,000 มก./ล. หรือลงสู่ทะเลค่าทีดีเอสในน้ำทิ้งจะมีค่ามากกว่าค่าทีดีเอสที่มีอยู่ในแหล่งน้ำกร่อยหรือน้ำทะเลได้ไม่เกิน 5,000 มก./ล. 	ระเหยแห้งที่อุณหภูมิ 103-105 °C เป็นเวลา 1 ชั่วโมง
3. สารแขวนลอย (Suspended Solids)	ไม่เกิน 50 มก./ล. หรืออาจแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม หรือประเภทของระบบบำบัดน้ำเสียตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควรแต่ไม่เกิน 150 มก./ล.	กรองผ่านกระดาษกรองใยแก้ว (Glass Fiber Filter Disc)
4. อุณหภูมิ (Temperature)	ไม่เกิน 40 °C	เครื่องวัดอุณหภูมิ วัดขณะทำการเก็บตัวอย่างน้ำ
5. สีหรือกลิ่น	ไม่เป็นที่พึงรังเกียจ	ไม่ได้กำหนด
6. ซัลไฟด์ (Sulfide as H ₂ S)	ไม่เกิน 1.0 มก./ล.	Titrate
7. ไซยาไนต์ (Cyanide as HCN)	ไม่เกิน 0.2 มก./ล.	กลั่นและตามด้วยวิธี Pyridine Barbituric Acid

ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม		
ดัชนีคุณภาพน้ำ	ค่ามาตรฐาน	วิธีวิเคราะห์
8. น้ำมันและไขมัน (Fat, Oil and Grease)	ไม่เกิน 5.0 มก./ล. หรืออาจแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือ ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควรแต่ไม่เกิน 15 มก./ล.	สกัดด้วยตัวทำละลาย แล้วแยกหาน้ำหนักของน้ำมันและไขมัน
9. ฟอรัมาลดีไฮด์ (Formaldehyde)	ไม่เกิน 1.0 มก./ล.	Spectrophotometry
10. สารประกอบฟีนอล (Phenols)	ไม่เกิน 1.0 มก./ล.	กลั่นและตามด้วยวิธี 4-Aminoantipyrine
11. คลอรีนอิสระ (Free Chlorine)	ไม่เกิน 1.0 มก./ล.	Iodometric Method
12. สารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ (Pesticide)	ต้องตรวจไม่พบตามวิธีตรวจสอบที่กำหนด	Gas-Chromatography
13. ค่าบีโอดี (5 วัน ที่อุณหภูมิ 20 °C) (Biochemical Oxygen Demand : BOD)	ไม่เกิน 20 มก./ล. หรือแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 60 มก./ล.	Azide Modification ที่อุณหภูมิ 20 °C เป็นเวลา 5 วัน
14. ค่าทีเคเอ็น (TKN หรือ Total Kjeldahl Nitrogen)	ไม่เกิน 100 มก./ล. หรืออาจแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 200 มก./ล.	Kjeldahl
15. ค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand : COD)	ไม่เกิน 120 มก./ล. หรืออาจแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 400 มก./ล.	Potassium Dichromate Digestion
16. โลหะหนัก (Heavy Metal)	ไม่เกิน 5.0 มก./ล.	Atomic Absorption Spectrophotometry ชนิด Direct Aspiration หรือวิธี Plasma Emission Spectroscopy ชนิด Inductively Coupled Plasma: ICP
1. สังกะสี (Zn)		
2. โครเมียมชนิดเฮกซะวาเลนต์ (Hexavalent Chromium)	ไม่เกิน 0.25 มก./ล.	
3. โครเมียมชนิดไตรวาเลนต์ (Trivalent Chromium)	ไม่เกิน 0.75 มก./ล.	
4. ทองแดง (Cu)	ไม่เกิน 2.0 มก./ล.	

ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม		
ดัชนีคุณภาพน้ำ	ค่ามาตรฐาน	วิธีวิเคราะห์
5. แคดเมียม (Cd)	ไม่เกิน 0.03 มก./ล	
6. แบเรียม (Ba)	ไม่เกิน 1.0 มก./ล	
7. ตะกั่ว (Pb)	ไม่เกิน 0.2 มก./ล.	
8. นิกเกิล (Ni)	ไม่เกิน 1.0 มก./ล.	
9. แมงกานีส (Mn)	ไม่เกิน 5.0 มก./ล.	
10. อาร์เซนิก (As)	ไม่เกิน 0.25 มก./ล.	-Atomic Absorption Spectrophotometry ชนิด Hydride Generation หรือวิธี Plasma Emission Spectroscopy ชนิด Inductively Coupled Plasma: ICP
11. เซเลเนียม (Se)	ไม่เกิน 0.02 มก./ล.	-Atomic Absorption Spectrophotometry ชนิด Hydride Generation หรือวิธี Plasma Emission Spectroscopy ชนิด Inductively Coupled Plasma: ICP
12.ปรอท (Hg)	ไม่เกิน 0.005 มก./ล.	-Atomic Absorption Cold Vapour Techique

แหล่งที่มา: ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 3 มกราคม 2539 เรื่องกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภท โรงงานอุตสาหกรรม ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 13 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539

2. กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม¹

1) ในประกาศนี้

“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่จัดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมที่มีการจัดการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมร่วมกัน

“น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

¹ แหล่งที่มา : ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2539) ลงวันที่ 3 มกราคม 2539 เรื่องกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภท โรงงานอุตสาหกรรม ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 13 ง ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539.

“น้ำทิ้ง” หมายความว่า น้ำเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึง น้ำเสีย จากการใช้น้ำของคนงาน รวมทั้งจากกิจกรรมอื่นในโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมด้วย โดยน้ำทิ้งต้องเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภท โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

“แหล่งน้ำสาธารณะ” ให้หมายความรวมถึง ท่อระบายน้ำสาธารณะด้วย

“การบำบัดน้ำเสีย” หมายความว่า กระบวนการทำหรือปรับปรุงน้ำเสียเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภท โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ใช้วิธีการทำให้เจือจาง(Dilution)

2) โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

3) นิคมอุตสาหกรรม ตามข้อ 1) เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

4) ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมตามข้อ 2) และข้อ 3) ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่น้ำเสียดังกล่าวไม่ผ่านการบำบัดหรือไม่ก็ต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภท โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

3. กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด ประเภท โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม²

² ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ วันที่ 20 สิงหาคม 2539 ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 75 ลงวันที่ 17 กันยายน 2539.

1) ให้โรงงานอุตสาหกรรม จำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ดังต่อไปนี้ ระบายน้ำทิ้งที่มีค่าบีโอดีไม่เกิน 60 มิลลิกรัมต่อลิตร คือ

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์ ซึ่งมีใช้สัตว์น้ำ ประเภทการฆ่าสัตว์ ตามลำดับที่ 4 (1)

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพืชหรือหัวพืชประเภทการทำแป้งตามลำดับที่ 9 (2)

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารจากแป้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามลำดับที่ 10

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารสัตว์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามลำดับที่ 15

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับสิ่งทอ ด้ายหรือเส้นใย ซึ่งมีใช้ใยหิน (Asbestos) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ 22

โรงงานหมัก ช้ำ แหละ อบ ปั่นหรือบด ฟอก ชัดและแต่ง แต่งสำเร็จ อัดเป็นลายนูนหรือเคลือบสีหนังสัตว์ ตามลำดับที่ 29

โรงงานผลิตเยื่อหรือกระดาษอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ 38

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมี หรือวัสดุซึ่งมีใช้ปุ๋ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ 42

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยาอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ 46

โรงงานห้องเย็น ตามลำดับที่ 92

2) ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) มีผลใช้บังคับให้โรงงานอุตสาหกรรม จำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศข้างต้น ระบายน้ำทิ้งที่มีค่าบีโอดีไม่เกิน 100 มิลลิกรัมต่อลิตร เว้นแต่โรงงานอุตสาหกรรมตามข้อ 3

3) ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) มีผลใช้บังคับให้โรงงานอุตสาหกรรม จำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ดังต่อไปนี้ ระบายน้ำทิ้งที่มีค่าบีโอดีไม่เกิน 200 มิลลิกรัมต่อลิตร คือ

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเครื่องปรุงหรือเครื่องประกอบอาหาร ประเภทการทำเครื่องปรุงกลิ่น รสหรือสีของอาหาร ตามลำดับที่ 13 (2)

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารสัตว์ประเภทการทำอาหารผสมหรืออาหารสำเร็จรูปสำหรับเลี้ยงสัตว์ ตามลำดับที่ 15 (1)

4) ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ดังต่อไปนี้ ระบายน้ำทิ้งที่มีค่าซีโอดี ไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลิตร คือ

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเครื่องปรุงหรือเครื่องประกอบอาหารประเภทการทำเครื่องปรุงกลิ่น รสหรือสีของอาหาร ตามลำดับที่ 13 (2)

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารสัตว์ ประเภทการทำอาหารผสมหรืออาหารสำเร็จรูปสำหรับเลี้ยงสัตว์ ตามลำดับที่ 15 (1)

โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับสิ่งทอ ด้ายหรือเส้นใย ซึ่งมีใยหิน (Asbestos) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ 22

โรงงานหมัก ซ้ำแผละ อบ ปั่นหรือบด ฟอก ขัดและแต่ง แต่งสำเร็จ อัดให้เป็นลายนูนหรือเคลือบสีหนังสัตว์ ตามลำดับที่ 29

โรงงานผลิตเชื้อหรือกระดาษอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ 38

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล	นายกิตติศักดิ์ ช้างทอง
วัน เดือน ปี เกิด	10 พฤศจิกายน 2515
ที่อยู่	90/642 หมู่ 7 ต.สามพราน อ.สามพราน จังหวัดนครปฐม 73110
วุฒิการศึกษา	ปี พ.ศ. 2535 วิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาฟิสิกส์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ปี พ.ศ. 2546 เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) สาขาการค้าระหว่างประเทศ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ปี พ.ศ. 2552 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2553 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	ผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดนนทบุรี อาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยธนบุรี ทนายความ