

**ความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมใหญ่**  
**: การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของไทยและเยอรมัน**

**สุนทรียา เหมือนพะวงศ์**  
**ผู้พิพากษา**

**(๑) บทนำ**

ปัญหาน้ำท่วมใหญ่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนำความสูญเสียให้คนไทยจำนวนมาก ปัญหาน้ำท่วมโยงกับเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ ทั้งในเชิงเทคนิค สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมาย หากสังคมไทยได้เรียนรู้ผ่านวิกฤติในครั้งนี้อย่างจริงจัง ก็ถือได้ว่าเราสามารถแปรวิกฤติที่เกิดขึ้นให้เป็นโอกาสในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ให้เกิดความผิดพลาดอีก ผู้เขียนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งในสังคมใคร่ขอนำบทเรียนจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเคยเผชิญปัญหาน้ำท่วมใหญ่มาแล้วหลายครั้งและพยายามแก้ไขปัญหานี้ให้เกิดการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนมานำเสนอและศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้เกิดเป็นประเด็นในการค้นหาแนวทางในการปฏิรูปการจัดการน้ำท่วมอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้นในสังคมไทยของเราต่อไป

**(๒) สภาพปัญหาน้ำท่วม**

ภาวณ้ำท่วมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ตามธรรมชาติ แต่การที่เหตุการณ์น้ำท่วมได้กลายเป็นปัญหาและเป็นภัยพิบัติ ทำให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น งานวิจัยของนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากต่างยืนยันว่า นอกเหนือจากเหตุการณ์ภัยแล้งที่กำลังจะมีเพิ่มมากขึ้น เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ก็จะเกิดบ่อยครั้งขึ้นควบคู่กันไป

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศเยอรมันเผชิญปัญหาน้ำท่วมใหญ่หลายครั้ง ได้แก่ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๓ และ ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่แม่น้ำไรน์ ค.ศ. ๑๙๙๗ ที่แม่น้ำโอเดอร์ ค.ศ. ๒๐๐๒ ที่แม่น้ำเอลบ และ ค.ศ. ๒๐๐๕ ที่แม่น้ำดานูบ แม้ผู้คนเสียชีวิตไม่มาก แต่มีความเสียหายทางทรัพย์สินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สำหรับประเทศไทยก็ประสบความสูญเสียจากน้ำท่วมใหญ่อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ความสูญเสียต่างๆ จำเป็นต้องรีบเร่งแก้ไข และป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก

**(๓) สาเหตุของปัญหาน้ำท่วม**

สาเหตุของปัญหาน้ำท่วมส่วนหนึ่งมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศ และการตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก เกิดน้ำแข็งละลายมาก เกิดฝนไม่ตกตามฤดูกาล หรือเกิดฝนมากเกินไป นอกเหนือจากนี้ ปัญหาน้ำท่วมยังอาจจะเกิดจากการบริหารจัดการน้ำที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ไม่สามารถควบคุมกักเก็บและระบายน้ำได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาแล้ว หากไม่มีการแก้ไขจัดการอย่างถูกต้องอีก ก็จะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายมากทวีคูณ

ในประเด็นการจัดการทรัพยากรน้ำให้ถูกต้องนั้น คำว่า “ทรัพยากรน้ำ” คงได้หมายความถึงเพียงตัวน้ำ หากแต่หมายรวมถึงผืนดินที่เกี่ยวข้องกับน้ำ สิ่งปลูกสร้าง และวัฒนธรรมชีวิตความเป็นอยู่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของมนุษย์ ซึ่งบ่อยครั้งกินพื้นที่เข้าไปในแนวทางเดินของน้ำ การออกแบบสิ่งปลูกสร้างให้คนสามารถอยู่ร่วมกับน้ำได้ การจัดระบบคูคลองแม่น้ำและแหล่งน้ำไม่ถูกต้อง เช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ ทำให้มีการกักเก็บน้ำจำนวนมาก ชัดต่อธรรมชาติที่น้ำจะต้องไหลลงพื้นที่ต่ำ บางครั้งมีปัญหาในการระบายน้ำไม่ทัน การเปลี่ยนแปลงสภาพทางน้ำ เส้นทางน้ำ หรือการบุกรุกทางน้ำ ทำให้การไหลของน้ำเร็วเกินไป ปัญหาน้ำท่วมจึงเชื่อมโยงโดยตรงกับการจัดการพื้นที่การใช้ที่ดิน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง และการดำเนินวิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับระบบนิเวศของน้ำ และเชื่อมโยงกับระบบการผันน้ำ การกักเก็บน้ำ และการระบายน้ำ ที่อาจจะไม่ได้หลักวิชาหรือไม่มีประสิทธิภาพด้วย

**(๔) หลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม**

การจัดการน้ำและน้ำท่วมเป็นเรื่องใหญ่และยาก ทั้งนี้เพราะน้ำมีหลายประเภท เช่น น้ำบนดิน น้ำใต้ดิน น้ำที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำทะเล นอกจากนี้ การจัดการน้ำยังเกี่ยวข้องกับการจัดการดินที่อยู่ใต้น้ำ ที่ชายตลิ่งที่อยู่ริมน้ำหรือที่ชายหาดริมทะเล และที่ดินที่น้ำอาจจะต้องไหลพัดผ่านในฤดูน้ำหลากด้วย การจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการน้ำเพื่อประโยชน์

ทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการใช้น้ำในเชิงปริมาณ เพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร และอุตสาหกรรม การใช้น้ำเป็นทางเดินเรือเพื่อการคมนาคม การปล่อยน้ำทิ้ง และรวมถึงเรื่องน้ำท่วมด้วย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับน้ำมีเป็นจำนวนมาก การใช้งบประมาณที่ซ้ำซ้อนสับสน หรือมีความยากลำบาก

หลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดการทรัพยากรและมลพิษ ซึ่งรวมถึงเรื่องการจัดการน้ำและน้ำท่วม ในมุมมองเรื่องความเป็นธรรมระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันนั้น มีหลักการสำคัญสั้นๆ ว่า จะต้องมีการกระจายโอกาสในการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นธรรม ดังนั้น เรื่องของการใช้น้ำ หากประชากรในกรุงเทพมหานครได้ประโยชน์จากการใช้น้ำมากกว่าที่อื่น ชาวกรุงเทพฯ ก็อาจจะต้องรับภาระในบางประการด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าในยามปกติ คนต่างจังหวัดขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอยู่แล้ว และเมื่อมีปัญหาน้ำท่วม ยังต้องรับภาระอยู่เพียงฝ่ายเดียวอีก ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะเมื่อฝ่ายใดได้ประโยชน์ ฝ่ายนั้นย่อมต้องรับภาระบางอย่างเป็นการชดเชย และฝ่ายที่เสียประโยชน์ก็ต้องได้รับการเยียวยาบางอย่างควบคู่กันไป เรื่องนี้อาจจะเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ของฝ่ายอุตสาหกรรมกับพื้นที่เกษตรกรรม ที่มักมีการจัดการกันอย่างไม่สมดุลในลักษณะเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ตาม หากหลักการข้างต้นเป็นที่สุด อาจจะหมายความว่าทุกพื้นที่ที่สามารถกระจายความเจริญ กระจายโอกาส กระจายความเสียหาย และกระจายการรับภัยกันอย่างไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่น่าจะถูกต้อง เพราะผู้จัดการทรัพยากรน้ำย่อมต้องเข้าใจธรรมชาติของน้ำ ระบบทางไหลเวียนของน้ำ และเคาร์พการมีอยู่ของทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ ซึ่งหมายความว่ามนุษย์ไม่สามารถจะใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่ชอบเขตจำกัด หากแต่ต้องจัดการเพื่อให้ระบบนิเวศมีความสมดุลและยั่งยืนควบคู่กันไป หลักความเป็นธรรมในเรื่องนี้จึงคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ต้องหาจุดที่เหมาะสมให้พบ โดยมีธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง มิใช่ผลประโยชน์ของมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

#### **(๕) กฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม**

กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ทั้งของประเทศเยอรมันและของประเทศไทย ได้วางหลักการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนไว้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ในอดีตเรื่องน้ำท่วมถือเป็นปัญหาในเชิงปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเข้ามาจัดการ แต่ในยุคปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าหลายประเทศได้พัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมอย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนปรับตัวให้เหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง

หลังเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่แม่น้ำเอลเบในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ที่เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนเป็นจำนวนมาก ประเทศเยอรมันได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมเพื่อการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน โดยสังคมเยอรมันตระหนักว่ามนุษย์เข้าใช้ที่ดินและกระทำการกิจกรรมต่างๆ กระทบต่อทรัพยากรน้ำมากเกินไป ดังนั้น การปฏิรูประบบการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนจึงเน้นการเปิดให้มีพื้นที่เพื่อทรัพยากรน้ำมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขปัญหาคาราคาซังระเบียบต่างๆ ที่เหมาะสม และการขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยราชการ รวมทั้งการสร้างระบบป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้ารวมถึงการออกกฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายให้แก่เหยื่อน้ำท่วมและการฟื้นฟู นอกเหนือจากประเทศเยอรมัน ประชาคมยุโรปก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมากและมีการออกกฎหมายยุโรปเพื่อบังคับให้ประเทศสมาชิกพัฒนาเรื่องกฎหมายน้ำท่วมอย่างจริงจังมากขึ้น หรือประเทศออสเตรเลีย เพื่อนบ้านของเยอรมัน หลังมีอุทกภัยครั้งใหญ่ก็มีโครงการที่เน้นการจัดทำผังเมืองใหม่ เพื่อให้เกิดการจัดการน้ำที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศไทย เมื่อหลายปีก่อนหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเคยมีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม ซึ่งได้กำหนดให้มีหมวดพิเศษว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมและน้ำแล้งไว้ด้วย เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ถูกพัฒนาให้เป็นกฎหมาย แต่แม้ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกิดขึ้น รัฐก็ยังสามารถใช้เครื่องมือในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเครื่องมือทางปกครองได้ หากรัฐเห็นความจำเป็น

#### **(๖) กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยน้ำท่วม**

กฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมันและไทยต่างก็กำหนดเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มาตรา ๒๐ a แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อม บัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ ว่า รัฐจักต้องดูแลรักษาสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจักต้องคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป ซึ่งเน้นหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน และหลักการความเป็นธรรมในระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นถัดไป ดังนั้น การจัดการน้ำท่วมก็จักต้องกระทำตามหลักการที่รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางไว้ โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามหลักที่วางไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ก็ได้วางแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนไว้ไม่ต่างจากของเยอรมัน กล่าวคือ รัฐต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยร่วมกับชุมชนและประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็ยังมีกำหนดเรื่องการใช้ที่ดิน ผังเมือง และเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำไว้เป็นพิเศษ เป็นที่น่าเสียดายที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังไม่ถูกนำมาพิจารณาบังคับใช้ให้เกิดเป็นจริงเป็นจังขึ้น และหลายเรื่องสามารถนำมาปรับใช้โดยตรงกับเรื่องการจัดการน้ำท่วมได้

การคุ้มครองและป้องกันน้ำท่วม ในมุมหนึ่งเป็นประเด็นเรื่องสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนจักต้องมีชีวิตสุขภาพที่ดีและปลอดภัย และเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะวางมาตรการต่างๆ ในการจัดการน้ำท่วมอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม มาตรการของรัฐบางประการอาจกระทบสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลในส่วนตัวได้ โดยเฉพาะเรื่องเสรีภาพในการดำเนินการต่างๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้ำท่วมอาจถูกจำกัดไม่ให้ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตามประสงค์ ข้อจำกัดสิทธิที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากเป็นเรื่องเหมาะสมและได้สัดส่วน บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจโต้แย้งได้ นอกจากจะยอมรับค่าทดแทนชดเชยเยียวยา ไม่ว่าจะในฐานะที่ถูกวิตรอนสิทธิมิให้กระทำกิจกรรมบางเรื่องหรือบางช่วงเวลา หรือในฐานะผู้ถูกเวนคืน ในกรณีที่น่าเป็นอยู่อย่าง

## (๗) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม

เครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมทั้งของเยอรมันและไทยส่วนใหญ่เป็นมาตรการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการออกคำสั่งในทางปกครองเพื่อจัดระบบการระบายน้ำ การทำกฎหมายปกครองเพื่อกำหนดผังเมืองในลักษณะต่างๆ หรือการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้นอาจหมายรวมถึงปฏิบัติการทางการปกครองในลักษณะต่างๆ ซึ่งมักก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น เรื่องการสร้างพนัง หรือการทำเขื่อนกันน้ำแบบชั่วคราว การใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม อาจมีลำดับในการใช้ดังต่อไปนี้

### (๗.๑) การจัดระบบข้อมูลเรื่องน้ำท่วม

การจัดระบบข้อมูลน้ำท่วมจะกระทำได้ต่อเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็นภาพรวมของการจัดการน้ำทั้งหมด ซึ่งความรู้เรื่องธรรมชาติของน้ำเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้เข้าใจว่า มนุษย์จะอยู่ในระบบนิเวศของน้ำได้อย่างเหมาะสมอย่างไร และสมควรจะป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างไร เพราะพื้นที่แต่ละพื้นที่อาจมีระบบการไหลของน้ำแตกต่างกันไป การเข้าใจระบบนิเวศของน้ำ หมายความว่า การศึกษาเรื่องระบบของแหล่งน้ำ การไหลเวียนของน้ำ เวลาของการไหลของน้ำ การขึ้นลงของน้ำ เส้นทางน้ำ หลักการระบายน้ำ และเรื่องการจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับน้ำ การจัดการน้ำท่วมจึงต้องเข้าใจสภาพธรรมชาติของน้ำในทุกมิติ ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการจัดการน้ำท่วม อาจมีใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยตรง เช่น เรื่องประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในแหล่งน้ำ วัฒนธรรมการใช้น้ำ หรือการจัดการน้ำท่วมตามแนวปฏิบัติของชุมชนต่างๆ นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการหาข้อเท็จจริงทางสังคมศาสตร์อย่างเหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

ความท้าทายของการจัดการน้ำท่วม คือ ความสามารถในการรู้ถึงภัยน้ำท่วม เรื่องนี้จะกระทำต่อเมื่อมีระบบข้อมูลที่พร้อมในทุกแง่มุม ข้อมูลน้ำท่วมโยงกับข้อมูลเรื่องทรัพยากรน้ำที่หลายฝ่ายมีอยู่ ทั้งปริมาณน้ำที่มีในแต่ละช่วงเวลา ทั้งน้ำในเขื่อน น้ำทุ่ง น้ำท่า และการคาดการณ์เกี่ยวกับเรื่องน้ำฝน ข้อมูลที่เกี่ยวกับน้ำมีทั้งแผนที่แสดงแหล่งน้ำและทางเดินน้ำ สมุดวัดปริมาณน้ำ เส้นแสดงความสูงของน้ำที่อาคารบ้านเรือน หรือเส้นของน้ำใต้ดิน รวมทั้งเอกสารแสดงระดับของภัยที่น่าจะเกิด ในประเทศเยอรมันถือว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน

ท้องถิ่นหรือหน่วยงานด้านทรัพยากรน้ำที่ต้องจัดทำขึ้น ประชาชนสามารถตรวจสอบเส้นขีดแสดงความสูงของน้ำได้ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อบ้าน

เกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ รัฐอาจจำเป็นต้องลงทุนเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง โดยเฉพาะเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะช่วยทำให้ความแม่นยำถูกต้องในเรื่องข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเครื่องมือแล้ว รัฐจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และมีความพร้อมที่จะใช้เครื่องมือต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

### (๗.๒) การใช้มาตรการทางผังเมือง การควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้าง

มาตรการทางผังเมือง การควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้างเป็นมาตรการทางปกครองที่สำคัญ เพื่อวางแนวทางในการป้องกัน แก่ไข และลดภัยน้ำท่วมได้ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ การประเมินความเสี่ยงและภัยอันตรายหากจะมีน้ำท่วม และการจัดระดับความเสี่ยงภัยของพื้นที่ที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมหรือพื้นที่ที่น้ำจะต้องท่วม ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีความเสี่ยงแตกต่างกันไป

การประเมินความเสี่ยงและภัยอันตรายน้ำท่วม การจัดระดับของภัยอันตราย และการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยข้างต้นจะต้องถูกประเมินโดยข้อมูลที่ถูกต้อง โดยหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ และต้องดำเนินการเป็นระยะ เพื่อให้ข้อมูลได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เช่น ทุก ๖ ปี โดยในระยะยาว จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ภาพรวมกันเป็นครั้งๆ ไป ซึ่งการประเมินเป็นเพียงการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า แต่ในสถานการณ์จริงอาจเกิดแตกต่างจากการคาดการณ์ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่ของตนเอง การจัดระดับภัยของพื้นที่ต่างๆ อาจแบ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะน้ำท่วมเล็กน้อย พื้นที่ที่มีความเสี่ยงระดับกลาง และพื้นที่ที่เสี่ยงมีน้ำท่วมสูง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันแกี่ไข ลดความเสี่ยง และลดการลงทุนที่ผิดพลาดได้ หรือวางกฎเกณฑ์ข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามที่สมควรก็ได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ให้น้ำไหลผ่าน การใช้พื้นที่ในเชิงของการก่อสร้าง การผังเมือง เป็นเรื่องที่ต้องควบคุมอย่างเหมาะสม สำหรับพื้นที่ที่น้ำจะท่วมถึงอย่างแน่นอน อาจไม่ได้รับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรือทำเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังอาจวางมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างได้ เช่น การไม่ออกใบอนุญาต หรือการออกใบอนุญาตให้ได้อย่างขึ้น หรือกระบวนการออกใบอนุญาตอาจจะต้องทำการประเมินการประชาพิจารณ์ที่กว้างขวางขึ้น สำหรับการสร้างสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่น้ำท่วมหรือน้ำท่วม เพื่อให้เกิดการชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ของการอนุรักษ์ธรรมชาติเข้าไปมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจควบคุมการออกแบบอาคารให้เหมาะสม หรือกำหนดลักษณะการใช้งานหรือการทำกิจกรรมในบางพื้นที่ เช่น การควบคุมการติดตั้งระบบไฟฟ้า การสร้างที่เก็บของ ที่โล่ง หรือที่จอดรถ ที่จะมีการใช้งานให้น้อยที่สุด มาตรการควบคุมการก่อสร้างและการวางระบบการจัดการต่างๆ ไว้ล่วงหน้านี้ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากกับการจัดการน้ำท่วม

มาตรการทางผังเมืองและการควบคุมใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้าง ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่น้ำท่วมจึงอาจทำให้พื้นที่ต่างๆ กลายเป็นพื้นที่ที่ต้องรับภาระเกี่ยวกับน้ำที่แตกต่างกันไป เช่น พื้นที่ทำเขื่อน พื้นที่ที่ต้องกันให้เป็นทางผ่านของน้ำ พื้นที่ที่เป็นที่รับน้ำ หรือเป็นพื้นที่ที่ต้องถูกน้ำซึ่งทำให้เกิดการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลบางประการ เช่น อาจจะถูกควบคุมเรื่องการก่อสร้าง หรือการทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเจ้าของที่ดินบริเวณอื่นอาจไม่ถูกจำกัดสิทธิ ดังนั้น การชดเชยอย่างเป็นธรรมจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไป

### (๗.๓) การจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า

การจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงน้ำท่วม รวมทั้งแผนปฏิบัติการน้ำท่วมไว้ล่วงหน้าเป็นไปเพื่อการป้องกันภัยหรือลดภัยจากน้ำท่วม อาจมีได้ทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว การทำแผนป้องกันน้ำท่วมนั้น กฎหมายเยอรมันกำหนดให้ต้องทำภายในเวลาที่กำหนดทุกพื้นที่ หลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับ และเจ้าพนักงานต้องวางระบบการเก็บน้ำ ปล่อยน้ำ ควบคุมติดตามการไหลเวียนของน้ำ อย่างมีมาตรฐาน ถูกต้องตามหลักวิชา และการกำหนดแผนล่วงหน้าต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำแบบคุ่มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ทั้งในเรื่องการกระจายความเสี่ยงและภาระ และหลักการเยียวยาผู้ที่จะต้องเสียประโยชน์เป็นการพิเศษโดยทั่วไป เมืองใหญ่มักมีการจัดทำแผนป้องกันน้ำท่วมได้ดีกว่าเมืองเล็ก และทำให้เมืองเล็กได้รับผลกระทบมาก ซึ่งเรื่องนี้จะต้องปรับเปลี่ยน เพราะต้องกระจายประโยชน์ กระจายความเสี่ยงภัย และกระจายภัยอันตรายกันอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่เฉพาะเมืองหลวง เมืองใหญ่

หรือฝ่ายอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์แต่เพียงส่วนเดียว หากฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระแทนอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป รัฐก็อาจจะต้องหยุดการดำเนินการดังกล่าว หรือจัดให้มีการเยียวยากันมากขึ้น การจัดทำแผนการจัดการน้ำท่วมนี้ หากจะให้สมบูรณ์ ต้องทำทั้งในส่วนภายในประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยเพราะจะส่งผลกระทบต่อกันและกัน

#### (๗.๔) การจัดทำระบบทางเทคนิคโครงสร้างเกี่ยวกับการกักเก็บน้ำ และระบายน้ำ ที่เหมาะสม

การจัดทำระบบทางเทคนิคโครงสร้างนั้น มาตรการพื้นฐานดั้งเดิมที่ทำมาตั้งแต่อดีต ได้แก่ การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ฝาย และกำแพงต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันจำเป็นต้องทบทวนว่าวิธีการเหล่านี้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ การจัดทำระบบทางเทคนิค นอกเหนือจากการสร้างแล้ว ยังหมายถึงการดูแลรักษา ได้แก่ การขุดคูคลองให้พร้อมใช้งานโดยตลอด โดยสะดวก มีการเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือรวมทั้งบุคลากรในการดำเนินการที่พร้อมอยู่ตลอดเวลา

#### (๘) องค์การจัดการน้ำท่วม

องค์การจัดการน้ำท่วมโยงกับองค์กรที่มีอำนาจจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ซึ่งอาจจะมีหลายองค์กร และมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการหลายแบบ มีทั้งในส่วนที่เป็นรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การมีองค์กรจำนวนมากย่อมมีอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ทุกหน่วยงานจำเป็นต้องช่วยกันออกแบบระบบการทำงานให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ของแต่ละฝ่ายประสานเข้าเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อให้ระบบการทำงานสามารถเชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม ทั้งนี้อาจจะโดยผ่านการวางแผนจัดการน้ำท่วมร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ปัญหาการทำงานขององค์กรด้านน้ำคือองค์กรต่างๆ ไม่สามารถทำแบบเชิงบูรณาการได้ ทั้งไม่ประสงค์จะประสานงานกันและไม่สามารถจะประสานงานกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระบบของไทยและเยอรมัน ดังนั้น เรื่องนี้จำเป็นต้องหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ คงจะต้องดูพื้นที่และปัญหาเป็นที่ตั้ง ธรรมชาติของน้ำไหลจากที่สูงไปที่ต่ำ มีระบบลุ่มน้ำตามธรรมชาติ พื้นที่ในทางการบริหารกับพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์อาจไม่ไปด้วยกัน เรื่องระบบการบริหารจัดการต้องทำอย่างเป็นองค์รวม มิฉะนั้นจะแก้ไขปัญหามาไม่ได้ สำหรับระบบบริหารงานส่วนท้องถิ่นอาจใกล้ชิดกับพื้นที่ แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องให้ระบบงานส่วนภูมิภาค หรือระบบของส่วนกลางเข้ามาช่วย เพราะแผนงานระดับชาติในหลายๆ ครั้งเป็นเรื่องจำเป็น และนอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐ ยังอาจมีผู้รู้เกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมที่จะช่วยแสดงข้อมูลและความคิดเห็น ซึ่งอาจจะเป็นภาควิชาการหรือภาคประชาชนก็ได้ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่างๆ เข้ามาสร้างปัญญาในการจัดการน้ำท่วมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ความท้าทายเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงน่าจะเป็นเรื่องของการทำงานอย่างหลากหลายวิชาชีพ แบบบูรณาการ เพื่อให้ได้ทำงานร่วมกันเป็นองค์รวมได้อย่างแท้จริง ในความเป็นจริง จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักนิเวศวิทยา จะทำงานร่วมกันอย่างดีกับนักสังคมศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักกฎหมาย จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่ข้าราชการส่วนกลางจะร่วมมือกันทำงานอย่างดีกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่นักเทคโนโลยีจะทำงานร่วมกับชาวบ้านและชุมชน จะเป็นไปได้อย่างไรที่จะให้นักผังเมืองกับวิศวกรแหล่งน้ำ รวมทั้งนักธรณีวิทยา นักปฐพีวิทยา และนักนิเวศวิทยา จะทำงานกันอย่างสอดคล้อง โดยมีประเด็นใหญ่ของการทำงานร่วมกัน นอกจากการคิดถึงวิธีการทำงานแนวใหม่แล้ว ยังอาจจะต้องคิดถึงการจัดองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าท่วมอย่างเป็นองค์รวมให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป

#### (๙) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม

ในการจัดผังเมืองเกี่ยวกับน้ำและการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น การสร้างเขื่อนหรือท่าเทียบเรือในหลายกรณี กฎหมายไทยและเยอรมันให้สิทธิประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อยู่แล้ว สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วมจึงเป็นเรื่องที่รัฐสมควรให้การสนับสนุนในลักษณะเดียวกัน

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม หมายถึง สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิในการโต้แย้ง สิทธิที่จะร่วมตัดสินใจ และสิทธิในการฟ้องคดีหากสิทธิที่มีถูกละเมิด สิทธิในการมีส่วนร่วมตามระบบ

กฎหมายไทย เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายด้านข้อมูลข่าวสาร และระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิอย่างถูกต้อง กฎหมายเยอรมันที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำและกฎหมายข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม

#### **(๑๐) การจัดการน้ำท่วมที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติ**

เหตุการณ์น้ำท่วมอาจจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่ที่มีภาวะเป็นภัยพิบัติเกิดขึ้นไม่บ่อย เมื่อเกิดขึ้นแล้ว จำเป็นจะต้องนำระบบการจัดการภัยพิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้ามาใช้บังคับควบคุมกันไปกับกฎหมายเรื่องจัดการน้ำด้วย ทำให้ระบบต่างๆ ในการจัดการและทางกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้นด้วย ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการดังต่อไปนี้

##### **(๑๐.๑) การประเมินความร้ายแรงของภัยพิบัติน้ำท่วม**

การประเมินความร้ายแรงของภัยพิบัติน้ำท่วมต้องกระทำโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ โดยจะต้องประเมินสถานการณ์ตามข้อเท็จจริงให้เป็นไปอย่างถูกต้องเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ในสังคมแห่งการเสี่ยงภัยนั้น ประชาชนต้องเข้าใจหลักเรื่องความเสี่ยงภัยและภัยอันตราย และเตรียมความพร้อมสำหรับทั้งสองเรื่อง สังคมเยอรมันมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และพัฒนาหลักป้องกันไว้ก่อนมายาวนาน แต่สังคมไทยยังมีความตื่นตัวในเรื่องนี้น้อย กระทั่งรัฐเองก็ยังไม่เข้าใจว่าแม้เพียงมีความเสี่ยงภัยก็เป็นเรื่องที่ต้องเตรียมมาตรการต่างๆ มารองรับ โดยไม่ต้องรอให้ภัยอันตรายมาถึงตัวก่อน และมาตรการของรัฐต้องมีความก้าวหน้าพอที่จะป้องกันภัยล่วงหน้าให้ได้

##### **(๑๐.๒) การให้ข้อมูล การเตือนภัยพิบัติน้ำท่วม และการสื่อสารในระหว่างวิกฤติ**

การให้ข้อมูล การเตือนภัยพิบัติน้ำท่วม และการสื่อสารในระหว่างวิกฤติ ถือเป็นเรื่องสำคัญของการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติน้ำท่วม เพราะหากประชาชนสามารถเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ก็ย่อมจะเตรียมการรับภัยอย่างมีความพร้อม กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรน้ำของเยอรมันจึงกำหนดบังคับให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเปิดเผยและให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะต้องทำระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนสามารถเตรียมตัวได้ทันการณ์

##### **(๑๐.๓) การจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน เด็ดขาด และมีประสิทธิภาพ**

ในสถานการณ์ภัยพิบัติ การจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและเด็ดขาดเป็นเรื่องจำเป็น กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยของเยอรมันและไทยต่างมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐในการจัดการปัญหาได้อย่างจริงจังรวดเร็วกว่าในสถานการณ์ปกติ ผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องรวบรวมทรัพยากรทั้งข้อมูล บุคลากรและเครื่องมือต่างๆ มาแก้ไขปัญหาของประเทศ ซึ่งต้องทำการหยุดยั้งภัยพิบัติโดยเร็วและต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทันการณ์ รวมทั้งต้องฟื้นฟูสถานการณ์อย่างรวดเร็ว

ภัยพิบัติบางประเภทเกิดขึ้นครั้งเดียวแล้วจบสิ้นลง เช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหว หรือการเกิดพายุขนาดใหญ่ แต่ภัยพิบัติบางประเภทอาจเกิดขึ้นไม่พร้อมกันและกินเวลายาวนานต่อเนื่องเช่นปัญหาน้ำท่วมนี้ ทำให้ระบบการจัดการต้องแตกต่างกันออกไป ยิ่งภัยพิบัติเกิดขึ้นแบบยาวนาน มีความซับซ้อน และมีผลกระทบมาก ทุกฝ่ายยังต้องระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหาอย่างเต็มความสามารถ ในกรณีที่รัฐไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ รัฐก็ต้องขอความร่วมมือจากฝ่ายอื่นหรือจากรัฐอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาให้ลุล่วง ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาจึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องรู้จักรวบรวมทรัพยากรจากฝ่ายต่างๆ และเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้ช่วยแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มากกว่ารัฐจะทำงานเองอยู่เพียงฝ่ายเดียว

##### **(๑๐.๔) การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วม**

แม้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะพยายามช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้น โดยเฉพาะการรักษาชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินแล้ว แต่รัฐยังมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐต้องเตรียมงานกู้ภัย หน่วยแพทย์เคลื่อนที่และหน่วยเสบียงต่างๆ ให้พร้อมเพื่อช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งรัฐต้องเรียงลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการช่วยเหลืออย่างเหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ เช่น ผู้ป่วย เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ จำเป็นต้องรับความดูแลตามความต้องการพิเศษในแต่ละประเภท

เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ประชาชนทั่วไปที่มีได้เตรียมการอาจจะประสบปัญหาหลายประการ เช่น ที่อยู่อาศัยเกิดความเสียหาย ทำให้ต้องออกไปอยู่ตามศูนย์พักพิงต่างๆ การจัดเตรียมระบบศูนย์พักพิงที่เหมาะสม และการทำระบบข้อมูลผู้ประสบภัยถือเป็นเรื่องสำคัญ สำหรับปัญหาการขาดแคลนอาหาร น้ำดื่มและยารักษาโรคเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการไว้ให้พร้อม ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ความช่วยเหลือจากทุกฝ่ายเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น

แม้ความช่วยเหลือจะมีจากหลายฝ่ายในสังคม แต่การดำเนินการของรัฐก็ต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคตามหลักนิติรัฐ ที่จะต้องดูแลประชาชนอย่างถูกต้อง เหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีการจัดการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน เคารพและให้ความระมัดระวังในเรื่องเพศ อายุ ฐานะ และความต้องการที่แตกต่างกัน สำหรับชาวต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นผู้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรือแรงงานต่างด้าว แม้มิใช่เป็นพลเมืองของประเทศ ก็สมควรได้รับการดูแลโดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักมนุษยธรรม

### **(๑๐.๕) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม**

ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติที่ใด ประชาชนต่างพยายามช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นควบคู่ไปกับการทำงานของรัฐเสมอ ในปัจจุบันองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ภัยพิบัติได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งองค์กรที่เป็นรูปแบบทางการ และที่ไม่เป็นทางการ มีทั้งส่วนของงานช่วยเหลือลักษณะภาค หรืองานอาสาสมัครแบบกึ่งภัย รวมทั้งอาสาสมัครในเชิงการดูแลเยียวยา ผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ และมีทั้งองค์กรภายในประเทศและองค์กรมนุษยธรรมต่างประเทศ

ที่ผ่านมา นอกเหนือจากรัฐแล้ว หน่วยงานฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเหลือดูแลและฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และในหลายกรณีการทำงานของภาคประชาสังคมกลับมีประสิทธิภาพดีกว่าการทำงานของหน่วยราชการ เพราะเจ้าหน้าที่ยังทำงานล่าช้าตามระบบราชการในยามปกติ โดยมีบุคลากรจำกัด และยังทำงานแบบราชการที่ไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างทันการณ์ ยิ่งไปกว่านั้นอาจมีการทำงานที่อิงกับการเมืองที่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกในการดำเนินการ หรือมีปัญหาการดำเนินการโดยทุจริต ซึ่งตรงกันข้ามกับการทำงานของฝ่ายประชาสังคม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานแบบไม่เป็นทางการ ยืดหยุ่นคล่องตัว และตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการทำงานขององค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งหากทิศทางเป็นเช่นนี้ กฎหมายน่าจะต้องเปิดช่องทางให้หน่วยงานเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนและชุมชนสามารถเข้าใช้ทรัพยากรและเครื่องมือของรัฐเพื่อช่วยแก้ปัญหาให้กับส่วนรวมให้มากขึ้น โดยรัฐอาจจะเป็นผู้สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และข้อมูลต่างๆ อย่างทันการณ์และยืดหยุ่นตามสภาพความเป็นจริง และหากผู้ประสบภัยหรือชุมชนที่ประสบภัยจะมีกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือตัวเองได้เร็ว ก็เป็นเรื่องที่รัฐน่าจะต้องสนับสนุนอย่างเต็มที่

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในรูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในลักษณะต่างๆ แล้ว องค์กรภาคประชาสังคมยังสมควรจะมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติด้วย เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การตัดสินใจที่ดีอาจจะยิ่งทำให้ภัยพิบัติมีความเลวร้ายทั้บทมหวิฤต ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแม้ในสภาวะมีภัยพิบัติก็เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่จะเข้าถึงเอกสาร สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนจักต้องมีอยู่เท่าที่จะเป็นไปได้ แม้ว่าสถานการณ์น้ำท่วมได้พัฒนาเป็นภัยพิบัติไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้มีอำนาจมักจะคิดว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจทำให้อำนาจในการควบคุมสถานการณ์ของตนไม่เด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของรัฐที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยากที่จะได้รับการยอมรับ เพราะอาจเป็นไปได้โดยไม่ถูกต้องได้ ดังนั้น หากการเปิดให้ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมในการดำเนินการหรือการตัดสินใจได้ยาก ก็อาจจะดำเนินการโดยมีความยืดหยุ่น เช่น จัดให้มีการรับฟังเฉพาะผู้ที่จะต้องเสียหายอย่างร้ายแรง หรือการจัดระบบให้มีการส่งตัวแทนเข้าร่วม ทั้งนี้ รัฐต้องมีความเชื่อในหลักการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตย และพยายามแสวงหาแนวทางให้ประชาชนแต่ละฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐอย่างมีคุณภาพ เท่าที่จะเป็นไปได้ แม้จะอยู่ในสภาวะวิกฤติ ก็มีได้หมายความว่าความร่วมมือของประชาชนจะต้องถูกหละหลวมอย่างเด็ดขาด

จริงๆ แล้ว ในยามสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น ไม่ว่าจะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายใด ไม่อาจทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ได้ง่าย ยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมในเชิงเทคนิค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการระบายน้ำ การผลักดันน้ำ การดันน้ำ การพร่องน้ำ การใช้ถนนเป็นทางน้ำ การ

เก็บน้ำ และการสร้างพื้กันน้ำ ที่จำเป็นต้องทำอย่างมีหลักวิชาการที่ถูกต้องนั้น นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปแล้ว การมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ก็เป็นเรื่องที่สมควรสนับสนุนให้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ถูกต้อง รอบคอบ และสมเหตุสมผลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญจากภายในประเทศ หรือในบางเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการความรู้ที่กว้างขวาง อาจจำเป็นต้องมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศด้วย ระบบกฎหมายเยอรมันก็ให้ความสำคัญกับการรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจในเรื่องที่ความซับซ้อนและต้องการความรู้ทางวิชาการชั้นสูงด้วย

## **(๑๑) ความเสียหายจากน้ำท่วม**

ความเสียหายจากน้ำท่วมมิได้หลายลักษณะ ทั้งเรื่องความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม และความเสียหายต่อธรรมชาติและระบบนิเวศ

### **(๑๑.๑) ความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพ**

น้ำท่วมมักนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ทั้งในเรื่องโรคภัยไข้เจ็บและเรื่องอุบัติเหตุ โรคระบาดร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งในหลายๆ ลักษณะ ทั้งโรคทางเดินอาหาร โรคจากยุง หรือโรคที่มากับน้ำ รวมทั้งความเสียหายจากสัตว์ร้ายต่างๆ ที่มากับน้ำ นอกจากนี้ การที่สารเคมีอันตรายในดินหรือในน้ำ สารเคมีที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม หรือสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรปนเปื้อนแพร่กระจาย ก็อาจเกิดความเสียหายได้อีกลักษณะหนึ่งด้วย

### **(๑๑.๒) ความเสียหายต่อทรัพย์สินและเศรษฐกิจ**

น้ำท่วมนำมาซึ่งความเสียหายทางทรัพย์สินได้ทั้งต่อบ้านเรือน รถยนต์ ผลผลิตทางการเกษตร หรือกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องลงทุนสูงในระบบอุตสาหกรรม ในบางกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินสามารถเอาประกันภัยทรัพย์สินไว้ได้ก่อน ก็อาจได้รับการเยียวยาในระดับหนึ่ง แต่ทรัพย์สินหลายอย่างไม่สามารถเอาประกันภัยได้ในระบบการประกันภัยตามปกติ ในกรณีเช่นนี้ประชาชนก็จะไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในเรื่องของการประกันภัยได้ สำหรับความเสียหายในทางเศรษฐกิจในส่วนของประชาชนรายบุคคล ได้แก่ การที่ต้องหยุดการประกอบอาชีพ หยุดการประกอบธุรกิจ มีค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจำนวนมาก ประชาชนในฝ่ายแรงงานต้องตกงานและขาดรายได้

นอกเหนือจากความเสียหายทางทรัพย์สินของประชาชนแล้ว ความเสียหายทางทรัพย์สินของรัฐ ทั้งในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ หรือโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่เป็นของล้ำค่าของประเทศก็ได้รับความเสียหายอย่างมากด้วย

### **(๑๑.๓) ความเสียหายต่อระบบนิเวศและธรรมชาติ**

ความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม มิใช่แค่เรื่องความเสียหายต่อมนุษย์เท่านั้น แต่อาจเป็นความเสียหายต่อธรรมชาติและระบบนิเวศด้วย สภาพความเน่าเสียของน้ำ รวมทั้งการปนเปื้อนของสิ่งสกปรกและมลพิษจากเหตุการณ์น้ำท่วมย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติโดยรวมได้ ทั้งในเรื่องของดิน น้ำจืด น้ำทะเล สภาพที่ชายตลิ่งชายทะเล พืชน้ำและสัตว์น้ำต่างๆ ความเสียหายในบางครั้งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะเยียวยากลับคืนได้อีก เช่น พืชน้ำหรือสัตว์น้ำบางชนิดอาจสูญพันธุ์ได้

เมื่อน้ำจากแผ่นดินไหลเข้าสู่ปากอ่าวลงสู่ทะเลอาจทำให้ทะเลเน่า กระทบถึงระบบนิเวศของน้ำจืดและน้ำทะเลโดยตรง มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศและธรรมชาตินั้น ในอดีตอาจจะไม่มีผู้ใดทำการคำนวณกันอย่างจริงจัง เพราะเสมือนเป็นทรัพย์สินของส่วนกลางที่ไร้เจ้าของ แต่ในปัจจุบัน นักสิ่งแวดล้อมและนักนิเวศวิทยา ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว และได้พัฒนาระบบการคำนวณความเสียหายต่อระบบนิเวศและธรรมชาติอย่างจริงจังด้วย

### **(๑๑.๔) ความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม**

ความเสียหายทางทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ นำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ทำให้ตลาดสินค้าในประเทศมีปัญหา เกิดภาวะซบเซาขาดความหวัง ธุรกิจการค้าไม่ต่อเนื่อง เกษตรกรหรือผู้ประกอบการต้องสิ้นเนื้อประดาตัว นำมาซึ่งการล้มละลายของกิจการค้าซึ่งอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อภาคแรงงานรายย่อย และอาจก่อให้เกิดปัญหา



อาชญากรรม และปัญหาสังคมอื่นๆ ต่อไป น้ำท่วมยังนำมาซึ่งการเสียโอกาสที่จะต้องนำเงินมาแก้ปัญหาและฟื้นฟูเยียวยาประเทศ แทนการนำไปพัฒนาในด้านอื่น

#### (๑๑.๔) การชดเชยและเยียวยาความเสียหาย

ในการจัดการน้ำท่วม มักจะมีคนบางกลุ่มเสียประโยชน์และมีคนบางกลุ่มที่ได้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิมิให้พัฒนาเนื่องจากเป็นพื้นที่น้ำผ่าน หรือผู้ที่ต้องถูกน้ำท่วมเนื่องจากการผันน้ำผิดธรรมชาติ หรือการหลีกเลี่ยงน้ำท่วมในเขตอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้เขตเกษตรกรรมต้องน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งปัญหาอาจเกิดขึ้นตั้งแต่การวางผังเมือง หรือเป็นผลจากการจัดการเฉพาะหน้าเมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ผู้ที่ได้รับความเสียหายเกินปกติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมสมควรจะได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิอย่างมากจนมีลักษณะคล้ายการเวนคืน แม้ไม่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินของตน ก็สมควรได้รับการชดเชยเยียวยาในลักษณะใกล้เคียงกับการเวนคืน

การชดเชยเยียวยาผู้เสียประโยชน์อาจไม่ใช่หน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็อาจจะต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น แนวคิดในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับเรื่องน้ำท่วม โดยเฉพาะมาตรการในเชิงป้องกัน หรือมาตรการในเรื่องภาษีน้ำท่วมมาใช้ก็เป็นเรื่องสมควรที่จะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังต่อไป

#### (๑๒) ข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วม

ข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วมมีได้หลายลักษณะ ได้แก่ ข้อพิพาทก่อนมีเหตุการณ์น้ำท่วม และข้อพิพาทเมื่อมีน้ำท่วมแล้ว ข้อพิพาทก่อนมีน้ำท่วม ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองวางมาตรการทางด้านผังเมือง การใช้ที่ดิน หรือการควบคุมอาคาร ที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นกรณีที่มีข้อกำหนดประเภทที่ดินที่ไม่ถูกต้อง หรือการกำหนดแผนการจัดการน้ำท่วมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งบุคคลที่ได้รับผลกระทบอาจใช้สิทธิทางศาลได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ชี้ขาดจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และผลประโยชน์ของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศควบคู่กันไป

ข้อพิพาทเมื่อมีเหตุการณ์น้ำท่วมมีได้ทั้งความขัดแย้งระหว่างปัจเจกกับปัจเจก ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลกับกลุ่มบุคคล และความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ ความขัดแย้งในระหว่างปัจเจกส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาททางแพ่งระหว่างผู้ที่มีที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกันที่อาจขัดแย้งกันในเรื่องของการกันทางเดินน้ำ การเสริมคันดิน การทำระบบป้องกันตนเองที่กระทบสิทธิของเพื่อนบ้าน ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในทางอาญาด้วย นอกเหนือจากนั้น มีใช้เรื่องการจัดการน้ำท่วมโดยตรง แต่เชื่อมโยงกับปัญหาน้ำท่วมที่อาจทำให้เกิดการผิดข้อตกลงทางแพ่งที่ทำไว้เนื่องจากเหตุการณ์น้ำท่วม ส่งผลให้บางฝ่ายไม่สามารถกระทำตามข้อตกลงได้ ซึ่งคงจะต้องอ้างเหตุการณ์น้ำท่วม ผนตกหนัก ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือการชำระหนี้กลายเป็นพันวิสัย ตามแต่ข้อเท็จจริง ปัญหาระหว่างเอกชนกับเอกชนมีในทางอาญาด้วย ปัญหาระหว่างเอกชนในทางแพ่งที่เกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมยังอาจเป็นกรณีของบริษัทประกันภัยกับบุคคลที่เอาประกันภัย เพราะผู้รับประกันภัยมักไม่ยอมรับประกันความเสียหายตั้งแต่ต้น หรือไม่ยอมรับผิดในภัยพิบัติใหญ่ๆ ที่เกิดขึ้น ประเด็นเรื่องการประกันภัยความเสียหายจากภัยพิบัติตามธรรมชาตินี้ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่เกิดการพัฒนาในระบบประกันภัยในเยอรมันและของประเทศอื่นๆ ในยุโรป เช่น ประเทศออสเตรียหรือสหราชอาณาจักรด้วย ทั้งนี้ ในขณะหลายฝ่ายรณรงค์ให้ประชาชนป้องกันตนเองหรือรับผิดชอบตนเองโดยการทำประกันภัยทรัพย์สิน ได้แก่ บ้าน รถยนต์ โรงงาน กิจการอุตสาหกรรม และทรัพย์สินอื่นๆ อันเป็นการประกันภัยความเสียหายจากภัยธรรมชาติ หรือการประกันภัยในเรื่องอุทกภัย แทนการขอความช่วยเหลือจากรัฐ แต่อาจมีประเด็นว่าความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติตามธรรมชาติจะสามารถเอาประกันได้หรือไม่

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลกับกลุ่มบุคคลอาจมีได้เมื่อมีการจัดการน้ำในภาวะวิกฤติที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมในระหว่างชุมชนต่างๆ จนบางครั้งเกิดเป็นข้อขัดแย้งถึงขั้นใช้กำลังและเกิดความผิดอาญาได้ เหตุการณ์ความขัดแย้งถึงขั้นใช้กำลังทำลายพังกั้นน้ำหรือแนวกระสอบทรายที่อีกฝ่ายได้กระทำไว้ เพื่อให้อีกชุมชนหนึ่งได้รับภาวะหรือความเสียหายในลักษณะเดียวกับของกลุ่มผู้กระทำ เป็นภาพที่เกิดขึ้นจนชินตาไปแล้วในสถานการณ์น้ำท่วมในสังคมไทย

สำหรับความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในการจัดการแก้ปัญหาที่ส่วนนับเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อรัฐตัดสินใจบางประการที่ส่งผลให้ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์กับอีกฝ่ายเป็นผู้เสียประโยชน์ ความขัดแย้งดังกล่าวจะลดน้อยลง หากการตัดสินใจของรัฐผ่านการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย บนพื้นฐานที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ที่ผ่านมา หากกระบวนการมีส่วนร่วมยังมีจำกัด และรัฐยังไม่สามารถชี้แจงเหตุผลได้ว่าเหตุใดฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งจากการไม่ยอมรับคำตัดสินของรัฐจึงยังคงมีอยู่ ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐยังหมายความว่ารวมถึงการที่ประชาชนเห็นว่ารัฐไม่ทำหน้าที่ป้องกันหรือหลีกเลี่ยงภัยที่เกิดขึ้น เช่น รัฐไม่ทำการเตือนภัยล่วงหน้า ทำให้ประชาชนต้องได้รับความเสียหายจากการละลายน้ำแข็งของภูเขานั้น

การจัดการความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วม เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำในเชิงรุก ตั้งแต่เรื่องการป้องกันและรีบเร่งแก้ไขก่อนที่จะก่อให้เกิดผลกระทบใหญ่โตออกไป การนำกระบวนการสันติวิธีในลักษณะต่างๆ เช่น การนำระบบไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ น่าจะช่วยแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ ได้ดีขึ้น สำหรับกรณีที่ประชาชนต่อสู้กันเองนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องป้องกันความขัดแย้งในลักษณะนี้ด้วย มิใช่ปล่อยให้ประชาชนต้องต่อสู้กันเอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วมในภาพรวม

### (๑๓) องค์การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วม

เนื่องจากข้อขัดแย้งเกี่ยวกับน้ำท่วมสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนและต้องการการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว องค์การของฝ่ายบริหารจำเป็นต้องเตรียมการที่จะมีวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทไว้อย่างเป็นระบบและทันสมัย โดยเฉพาะในสถานการณ์เฉพาะหน้าเมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ข้อพิพาทต่างๆ หากตกลงกันไม่ได้ในที่สุดก็ต้องส่งไปยังศาล ซึ่งศาลจะทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทและมีผลเป็นที่สุด

ในปัจจุบัน หลายประเทศที่มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการพัฒนาระบบความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาตัดสินคดีเหล่านี้ไว้โดยเฉพาะ บางประเทศถึงขนาดจัดตั้งให้มีศาลทรัพยากรน้ำขึ้นเป็นพิเศษ โดยมีผู้พิพากษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่อง การจัดการน้ำแบบสหวิชาการเข้าร่วมทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ เพราะการพิสูจน์ความจริงและความถูกต้องเกี่ยวกับการตัดสินใจในเชิงเทคนิคการจัดการน้ำท่วมมิใช่เรื่องที่ทำฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะทำได้แต่เพียงฝ่ายเดียว อำนาจหน้าที่ของศาล รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องของแผนการจัดการน้ำท่วม หรือการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทยนั้น อำนาจชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว ยังเป็นเรื่องของศาลปกครองและศาลยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะของคดี โดยไม่มีศาลพิเศษแต่อย่างใด

### (๑๔) ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม

ในอดีต หากมีเหตุการณ์ภัยธรรมชาติเกิดขึ้นคงจะไม่มีผู้ใดคิดฟ้องร้องรัฐเพราะเป็นเรื่องภัยพิบัติตามธรรมชาติ แต่ในปัจจุบันภัยพิบัติต่างๆ แม้เกิดขึ้นโดยภัยธรรมชาติแต่ก็เชื่อมโยงกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐอย่างแยกไม่ออก หากรัฐไม่ป้องกันล่วงหน้าให้ดี หรือรัฐไม่ทำหน้าที่อย่างถูกต้องเหมาะสมในระหว่างเกิดภัย รัฐตัดสินใจผิดพลาด ไม่ได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น รัฐก็อาจจะถูกฟ้องให้รับผิดชอบได้

ระบบกฎหมายเยอรมันมีทฤษฎีเรื่องหน้าที่ป้องกันคุ้มครอง ซึ่งหมายความว่า รัฐมีหน้าที่ทำตามขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะเมื่อเป็นหน้าที่ที่สำคัญ รัฐต้องพยายามทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อปกป้องประชาชน เช่น หน้าที่ในการหลีกเลี่ยงภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น ซึ่งหากรัฐละเลยไม่กระทำหน้าที่ที่ต้องกระทำ รัฐต้องรับผิดชอบ โดยทั่วไป ความรับผิดชอบของรัฐหากจัดการเรื่องน้ำท่วมโดยไม่ถูกต้อง รัฐอาจต้องรับผิดชอบทางรัฐสภาหรือรับผิดชอบทางการเมืองเช่นเดียวกับกรณีอื่นๆ ที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสียหาย แต่รัฐจะต้องรับผิดชอบในเชิงคดีจากคำตัดสินของศาลได้หรือไม่ เป็นคำถามสำคัญ ทั้งนี้ เพราะประเทศเยอรมันและประเทศไทยมีหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐซึ่งในหลายกรณี รัฐได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะฟ้องร้องรัฐหลายประการในคดีน้ำท่วม สำหรับการฟ้องคดีปกครองเพื่อให้รัฐทำหน้าที่เป็นสิ่งที่ศาลปกครองเยอรมันให้การรับรอง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม การฟ้องคดีเพื่อขอให้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายปกครองเกี่ยวกับผังเมืองพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมหรือแผนการจัดการน้ำท่วม หรือใบอนุญาตเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม นอกจากนี้ คดีที่มีการฟ้องสู่ศาลยังอาจเป็นคดีเกี่ยวกับเรื่องการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือเรื่องการไม่กระทำตามกระบวนการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หรือไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น การร้องเรียนและการฟ้องร้องคดีปกครองเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับเรื่องการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากการเผชิญภัยพิบัติน้ำท่วมเป็นเรื่องที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่าเป็นไปได้ทำให้ฟ้องร้องได้หรือไม่ ที่ผ่านมามีคดีฟ้องร้องเกิดขึ้น ซึ่งศาลเยอรมันได้วินิจฉัยแตกต่างกันไป ตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องความรับผิดของข้าราชการ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือการเสี่ยงภัย และกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อการรื้อถอนสิทธิในลักษณะคล้ายการเวนคืน ฝ่ายปกครองจะมีความคุ้มกันตามกฎหมายหลายประการ ฝ่ายปกครองก็อาจจะต้องรับผิดในความเสียหายทางแพ่งต่อผู้ได้รับความเสียหาย หากฝ่ายปกครองละเลยที่จะทำหน้าที่ที่สำคัญ โดยเฉพาะการไม่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำกำหนด เช่น การไม่กระทำการเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างหรือการดูแลคันกันน้ำ หรือการไม่ทำการเตือนประชาชนตามแนวทางของกฎระเบียบที่วางไว้ หรือการไม่ดูแลแหล่งน้ำอย่างเหมาะสม หรือการไม่รักษาพื้นที่วางริมทางน้ำอันเป็นผลให้เกิดน้ำท่วม รวมทั้งการประเมินภัยรื้อน้ำท่วมต่ำเกินไป ทั้งที่มีน้ำท่วมใหญ่ รวมทั้งกรณีฝ่ายปกครองตัดสินใจผิดพลาดอย่างรุนแรง โดยไม่มีพื้นฐานทางวิชาการและข้อมูลที่รองรับอย่างเหมาะสม ซึ่งผู้ถูกฟ้องอาจเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นก็ได้ตามแต่กฎหมายจะได้กำหนดหน้าที่ไว้ โดยการฟ้องคดีแพ่งจึงต้องทำการคำนวณค่าเสียหาย ให้ถูกต้องเสียก่อน สำหรับในประเทศไทยนั้น ในอดีตไม่มีคดีในลักษณะนี้ แต่ในปัจจุบันประชาชนที่เป็นผู้ประสบภัยน้ำท่วมเริ่มมีความคิดที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐในลักษณะเดียวกันแล้ว

#### (๑๕) การฟื้นฟูเยียวยาหลังน้ำท่วม

นอกเหนือจากการป้องกันความเสียหายแล้ว สิ่งหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูเยียวยาอย่างทันการณ์และเป็นธรรม แต่การฟื้นฟูเยียวยา มิใช่แค่เรื่องการดูแลระยะสั้น เช่น การฟื้นฟูซ่อมแซมสาธารณูปโภค การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยและสังคม การกำจัดขยะต่างๆ หรือการฟื้นฟูอาชีพ เท่านั้น แต่หมายความถึงการพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมในระยะยาวเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วย

การฟื้นฟูเยียวยาหลังน้ำท่วมเป็นเรื่องที่รัฐจำเป็นต้องทำด้วยความเป็นธรรม การเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยง ผู้ที่รับภาระมากเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยามากกว่าฝ่ายอื่น การฟื้นฟูเยียวยาอาจหมายถึงความสนับสนุนทางการเงินหรือความสนับสนุนในลักษณะอื่นก็ได้ การฟื้นฟูเยียวยาโดยแท้จริงแล้วมิใช่แค่เรื่องความเสียหายจากภายนอก แต่หมายความรวมถึงความเสียหายทางจิตใจของบุคคลด้วย ความช่วยเหลือเยียวยาจึงต้องมีความละเอียดอ่อนที่จะให้ตามความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนในขั้นตอนการฟื้นฟูระยะสั้นและการฟื้นฟูระยะยาว ยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องมีอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้การฟื้นฟูเยียวยาเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และให้เกิดผลสมประสงค์แก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

#### (๑๖) การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

สังคมไทยน่าจะต้องเรียนรู้จากความสำเร็จในเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ครั้งนี้ ค้นหาคำสอน และค้นหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นอีก ซึ่งทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน อาจมีได้ดังต่อไปนี้

##### (๑๖.๑) การแก้ไขปัญหาระยะสั้น

การแก้ไขปัญหาหระยะสั้น ได้แก่ การจัดการกับปัญหาที่อยู่เฉพาะหน้าให้จบสิ้นโดยเร็วและฟื้นฟูเยียวยา ให้ประชาชนกลับมาใช้ชีวิตอย่างปกติสุขได้อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดน่าจะได้มีการทบทวน ถอดบทเรียน เพื่อสำรวจความสำเร็จและข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาทางเทคนิคโครงสร้างวิศวกรรมต่างๆ รวมทั้งปัญหาการบริหารราชการขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และปัญหาในการประสานงานของฝ่ายต่างๆ

### (๑๖.๒) การแก้ไขปัญหาหระยะยาว

การพิจารณาทางแก้อุญหาแบบหระยะยาวเป็นเรื่องจำเป้น ซึ่งต้องกลับไปพิจารณาหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเหตุใดจึงเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เหตุใดจึงเกิดฝนตกและมีพายุมาก มนุษย์จะอยู่กับน้ำได้อย่างไร หรือจะสามารถลดปัญหาน้ำท่วมและฝนตกหนักได้อย่างไร จะปล่อยน้ำให้มีปริมาณที่เหมาะสมอย่างไร หากน้ำล้นเขื่อน จะกันพื้นที่น้ำผ่านให้เพิ่มขึ้นได้อย่างไร จะต้องจัดผังเมืองใหม่หรือไม่ จะแก้ไขและพัฒนาหระบบการจัดการน้ำ ที่ดิน สาธารณูปโภค และเทคนิคที่เกี่ยวข้องต่างๆ จะพัฒนาหระบบการจัดการอุบัตักภัยรวมทั้งการเยียวยาฟื้นฟูผู้เสียหายและสังคมให้มีความถูกต้องและความเป็นธรรมมากขึ้นได้อย่างไร

แนวทางของประเทศเยอรมันในการปฏิรูปการจัดการน้ำท่วมเน้นการแก้ไขปัญหาในหระยะยาวที่ต้องจัดหระบบต่างๆ ให้สอดคล้องกับธรรมชาติของน้ำและหระบบนิเวศมากขึ้น เช่น การเพิ่มพื้นที่ให้น้ำ และต้องทำหระบบการจัดการและกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมให้สัมพันธ์กับหระบบนิเวศมากกว่าเดิม ดังนั้น นอกเหนือจากการพัฒนาเรื่องการก่อสร้างในทางเทคนิควิศวกรรม แล้ว การดูแลปัจจัยทางธรรมชาติจึงถือเป็นเรื่องจำเป้นควบคู่กันไป เช่น การศึกษาธรรมชาติของการไหลของน้ำ และการรักษาต้นน้ำ ลำน้ำ พื้นที่ริมแม่น้ำ และทะเลไม่ให้มีสิ่งกีดขวาง และการเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อให้ช่วยซับและชะลอน้ำมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเน้นการคุ้มครองปกป้องดูแลประชาชน โดยเน้นการป้องกันภัยและลดปัญหา มากกว่าจะคอยตามแก้ไขปัญหา เพื่อมิให้เกิดความสูญเสียครั้งใหญ่ขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นการทำแผนและการจัดหระบบการป้องกันและลดภัยน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า หรือการทำแผนเตรียมการและการสื่อสารเพื่อรับมือกับพิบัตักภัยทางธรรมชาติ ซึ่งต้องใช้เครื่องมือในทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม กฎหมายว่าด้วยการกำหนดผังเมืองและการใช้ที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัตี ให้ครบถ้วน

### (๑๖.๓) กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน

กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน คงต้องเริ่มเรียนรู้จากภัยที่ประสบขึ้นจริง โดยการเรียนรู้ผ่านฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การถอดบทเรียนความสำเร็จและความล้มเหลวของสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งสำคัญ และหากสังคมสามารถเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก็จะเป็นการช่วยสร้างสติปัญญาให้เกิดขึ้นแก่สังคมในเรื่องการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เพื่อจะได้ไม่ให้เกิดความสูญเสียกันอีกในอนาคต

ประเด็นเรื่องความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วม โยงกับความรุ้ที่หลากหลาย ในเชิงวิชาการ จำเป้นต้องมีความรุ้ข้ามพรมแดนจากสาขาต่างๆ เพราะความถูกต้องในการจัดการน้ำ มิใช่แค่เรื่องโครงสร้างทางเทคนิควิศวกรรมเท่านั้น แต่โยงกับเรื่องวิถีชีวิตและวัฒนธรรมผู้อยู่อาศัยอยู่กับน้ำด้วย การทำงานและแก้ไขปัญหามาแบบสหวิชาชีพในเชิงบูรณาการจึงเป็นเรื่องจำเป้นที่จะสังเคราะห์ความรุ้ที่ตกลึกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หากจะมีคำถามในเชิงปรัชญาสิ่งแวดล้อมที่มองหระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางคงจะมีคำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วมว่า จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น มนุษย์จะกลับมายอมเคารพหระบบนิเวศที่ยิ่งใหญ่ และจะมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับกฎทางธรรมชาติได้มากขึ้นหรือไม่ และการขยายที่ตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย การขยายตัวของเมือง การทำเกษตรกรรม การประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือการกระทำกิจกรรมใดๆ ที่ขัดขวางเส้นทางเดินน้ำ อย่างผิดธรรมชาติ จะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้หรือไม่ อย่างไร และการตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายหระบบนิเวศอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติอย่างรุนแรง จะสามารถแก้ไขได้อย่างทันการณ์ได้หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วม มีหลายคำถามที่สังคมไทยอาจจะต้องช่วยกันตั้งและหาคำตอบร่วมกัน เริ่มตั้งแต่เรื่องการจัดการน้ำในภาพรวมว่า ทรัพยากรน้ำควรเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดในสังคมเป็นพิเศษหรือไม่ ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของคนในสังคมไทยในยามปกติ ถัดไปอาจจะเป้นคำถามที่ว่า การรับภัยพิบัติน้ำท่วม ผู้ใดควรต้องรับภาระมากกว่ากัน ด้วยเหตุผลอะไร และจะมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดการยอมรับได้อย่างไร

ระหว่างการปล่อยให้ต่างจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่น้ำท่วม ระหว่างการปล่อยน้ำท่วมไปยังภาคเกษตรกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม หรือการปล่อยน้ำท่วมไปยังฝั่งตะวันตกหรือตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ระหว่างการใช้พื้นที่ชานเมืองเป็นที่อยู่อาศัย หรือการโยกย้ายไปอยู่ที่อื่นนอกแนวทางเดินของน้ำ และในเรื่องผังเมือง ยังมีคำถามว่าการจัดการผังเมืองเกี่ยวกับน้ำท่วมจะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร หากการจัดการผังเมืองในกรณีทั่วไปยังไม่มีประสิทธิภาพดีนัก หรือในเรื่องของการช่วยเหลือเยียวยาพื้นที่น้ำท่วม ก็อาจมีคำถามว่า ในภาวะภัยพิบัติ แรงงานต่างด้าวควรจะถูกดูแลเหมือนแรงงานไทยหรือไม่ หรือคำถามที่ว่า ระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับนักลงทุนไทย ผู้ใดควรได้รับการสนับสนุนมากกว่ากัน เป็นต้น

ตัวอย่างคำถามต่างๆ ข้างต้น เกี่ยวโยงกับประเด็นเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่คนในสังคมไทยควรจะได้มีการเรียนรู้จากกันและกัน ซึ่งมีใช่แค่เรื่องของวิศวกร นักผังเมือง นักกฎหมาย หรือเรื่องของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในสังคมที่จะต้องช่วยตั้งประเด็นการเรียนรู้ และช่วยกันคิดหาทางออกร่วมกัน ซึ่งนอกเหนือจากการตั้งประเด็นพูดคุย การเปิดวงเสวนาแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความคิด ประสบการณ์ และอารมณ์ความรู้สึกแล้ว การทำการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องทั้งในปัญหาใหญ่ในภาพรวม และในแต่ละปัญหาย่อยรวมทั้งการสร้างบุคลากรทางวิชาการชั้นสูง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาจจะมีการเสนอแนะที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบาย ระบบการทำงาน โครงสร้างงาน โครงสร้างองค์กร กฎหมาย และแนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### (๑๗) บทสรุป

แม้เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จะนำความเสียหายมาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แต่ท่ามกลางการสูญเสียในครั้งนี้ หากเราจะตั้งใจเรียนรู้เพื่อสร้างความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมให้ดีขึ้น ก็จะทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่สูญเปล่า เพราะจะทำให้เกิดการป้องกันเยียวยาพื้นที่น้ำท่วมที่ได้รับความเสียหายและระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสมต่อไป

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะช่วยจุดประกายให้เพื่อนร่วมสังคมไทยได้ตื่นตัวกับการเรียนรู้จากประสบการณ์ล้ำค่าในครั้งนี้ และแปลงความโศกเศร้าสูญเสียให้กลายเป็นพลังทางปัญญาที่ร่วมกันกำหนดทิศทางของสังคมในวันข้างหน้า และหวังว่าทุกท่านจะสามารถถกเถียงทางความคิดในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยกันพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมให้มีความถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น เช่นเดียวกับที่สังคมเยอรมันได้แปรเปลี่ยนความผิดพลาดให้กลายเป็นความสำเร็จในการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ซึ่งหากสังคมไทยมีการเรียนรู้และสามารถจัดระบบการจัดการน้ำท่วมแบบใหม่ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีชีวิตของคนไทยแล้ว สังคมของเราก็น่าจะสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการเผชิญหน้ากับอุบัติภัยอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์สึนามิ แผ่นดินไหว หรือภัยแล้ง เพราะทุกเรื่องจะมีโครงสร้างและรูปแบบของปัญหาและทางแก้ไขไม่แตกต่างกัน และที่สำคัญคือทุกเรื่องต้องการความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการในทุกขั้นตอนไม่ต่างจากเรื่องการจัดการน้ำท่วมใหญ่ในครั้งนี้