

การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย: ศึกษาเปรียบเทียบสหราชอาณาจักร  
FLOOD SITUATION MANAGEMENT: AN INTERNATIONAL COMPARATIVE STUDY  
BETWEEN THAILAND AND THE UNITED KINGDOM

กานต์สิรี โรจนวีระ

Kansiree Rotjanaweera

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : japonaiseyp@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University. : japonaiseyp@gmail.com

Received : May 22, 2019

Revised : August 28, 2019

Accepted : September 26, 2019

### บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ซึ่งประสบปัญหาอุทกภัยมายาวนาน และได้มีการพัฒนาและประกาศใช้แผน นโยบาย รวมถึงตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมากมาย แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการเหล่านั้นไม่ได้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ทั้งยังเป็นมาตรการระยะสั้นในลักษณะเชิงรับมากกว่าการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันภัยเชิงรุก ดังนั้น จึงได้ศึกษาเปรียบเทียบแผนและมาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรที่มีลักษณะเชิงรุก และสอดคล้องกับหลักป้องกันล่วงหน้า ทั้งยังนำหลักการพัฒนายั่งยืนเข้ามาผสมผสาน เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวคิดเพื่อปรับปรุงแผนและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย จากการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่แผนและมาตรการทางกฎหมายของทั้งสองประเทศมีความคล้ายคลึงกันในหลักการพื้นฐาน แต่เพื่อให้การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยมีประสิทธิภาพเชิงรุกมากขึ้น จำเป็นต้องปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายบางประการในกฎหมายลำดับรองให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเพื่อให้เป็นผลในทางปฏิบัติ

### คำสำคัญ

อุทกภัย, การบริหารจัดการ, กฎหมายทรัพยากรน้ำ

**ABSTRACT**

This article has focused on the study of problems on flood management in Thailand, which as well encounters this problem for a long time. Thailand has developed and launches a lot of management plans, policies, or legislations, but the problem isn't solved because those legal measures do not cover the entire management system. Furthermore, some measures in Thailand are closer to short-term passive responses, rather than active and vigilant preparedness. Because of these problems, this article applies a comparative study with the plans and legal measures of the United Kingdom (UK), whose plans and legal measures are determinedly active responses, involving precautionary and sustainable development principles in addition to analyzing and proposing to improve the plans and legal measures for flood management in Thailand. The results are most plans and legal measures currently in effect in Thailand and the UK share the same basic principles. These findings suggest that successful flood management in Thailand would depend upon further detail in legal measures through subordinate legislation.

**Keywords**

Flooding, Management, Water Resources Law

## บทนำ

อุทกภัยเป็นภัยธรรมชาติที่สร้างความเสียหายมหาศาลมาอย่างช้านาน ประเทศไทยจึงได้พยายามพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาที่มาจากโดยตลอด โดยมีการจัดทำแผน นโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัยหลายฉบับ มีทั้งที่เกี่ยวกับสาธารณภัยทุกประเภท และเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในแง่ของสถานการณ์อุทกภัยโดยตรง และเนื่องจากสหราชอาณาจักรก็เป็นประเทศหนึ่งที่เคยประสบเหตุอุทกภัยบ่อยครั้งไม่ต่างจากประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายของประเทศดังกล่าวครอบคลุมการบริหารจัดการทุกช่วงกระบวนการ มีทั้งการบริหารจัดการระยะสั้นและระยะยาว โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการความเสี่ยงและการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภัยเป็นสำคัญ และยังเป็นมาตรการที่ส่งเสริมหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>1</sup> จึงเห็นว่าการศึกษาแผน และมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของสหราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาได้

### 1. แผนและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของสหราชอาณาจักร

เนื่องด้วยลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล (Low-lying Coast)<sup>2</sup> และปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (Climate Change)<sup>3</sup> ทำให้สหราชอาณาจักรต้องเผชิญกับอุทกภัยมายาวนาน หลังจากเหตุการณ์อุทกภัยใน ปี ค.ศ. 2007 Sir Michael Pitt<sup>4</sup> จึงได้จัดทำเอกสารทางวิชาการขึ้นในชื่อ Pitt's Review โดยมีวัตถุประสงค์ในการวางแผนเตรียมการป้องกันและบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยผ่านการกำหนดความรับผิดชอบขององค์กรที่แน่นอน<sup>5</sup> และมีการจัดทำทั้งแผนเฉพาะหน้าและแผนระยะยาว<sup>6</sup> ทั้งยังเสนอแนะให้รัฐบาลจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยที่ทันสมัยมากขึ้น<sup>7</sup> รัฐบาลจึงนำข้อเสนอเหล่านั้นไปบรรจุไว้ในกฎหมาย นโยบาย แผนปฏิบัติงาน และมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะ The Flood and Water Management Act<sup>8</sup>

<sup>1</sup> UK Groundwater Forum, "Groundwater Issues," Retrieved on December 5, 2016, from <http://www.groundwateruk.org/Flood-and-Water-Management-Act.aspx>

<sup>2</sup> แอดไวซ์ เอ็ดดูเคชัน, "United Kingdom : ภูมิประเทศ," สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2560, จาก <http://www.adwise-education.com/index.php/united-kingdom/landscape>.

<sup>3</sup> OEC Global Education, "ข้อมูลประเทศอังกฤษ สหราชอาณาจักร," สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2560, จาก [http://www.oecglobal.com/UK/UK\\_studyaboard\\_info.html](http://www.oecglobal.com/UK/UK_studyaboard_info.html).

<sup>4</sup> Sir Michael Pitt จบการศึกษาในปี ค.ศ. 1970 จากสาขาวิศวกรรมโยธาจาก University College London ด้วยเกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เป็นสมาชิกศิษย์เก่าของสมาคมวิชาชีพ The Institution of Civil Engineers (ICE) เคยทำงานด้านวิศวกรรมโยธาในทั้งหน่วยงานท้องถิ่นและภาคเอกชน เคยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารระดับสูงของ Cheshire County Council ในปี ค.ศ. 1990 และของ Kent County Council ในปี ค.ศ. 1997 ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งกรรมการของ National Health Service (NHS) ของภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ของสหราชอาณาจักร ทั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและที่ปรึกษาให้แก่องค์กรอื่น ๆ อีกมากมาย, อ้างถึงใน, Michael Pitt, "Learning lessons from the 2007 floods." Retrieved on December 10, 2018, from [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/210100702215619/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/final\\_report.html](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/210100702215619/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/final_report.html), p.423.

<sup>5</sup> ปิติเทพ อยู่ยี่นง, "พัฒนาการกฎหมายน้ำท่วมของประเทศไทย : มอง 10 ปี แห่งการพัฒนา," วารสารการบริหารปกครอง, ฉบับที่ 2, ปีที่ 5, (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559), น.45.

<sup>6</sup> BBC, "Key points : Pitt's report on floods." Retrieved on September 10, 2017, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7472813.stm>

<sup>7</sup> ปิติเทพ อยู่ยี่นง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.45 – 46.

<sup>8</sup> Designing Buildings, "Pitt Review Lessons learned from the 2007 floods." Retrieved on 10 September 2017, from [https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Pitt\\_Review\\_Lessons\\_learned\\_from\\_the\\_2007\\_floods](https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Pitt_Review_Lessons_learned_from_the_2007_floods)

นอกจากสหราชอาณาจักรแล้ว ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปอื่น ๆ ต่างก็ประสบปัญหาอุทกภัยเนื่องมาจากปัญหาแบบเดียวกับที่สหราชอาณาจักรเผชิญ<sup>9</sup> จึงทำให้เกิดกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยเรื่องการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (DIRECTIVE 2007/60/EC on The Assessment and Management of Flood Risks) ขึ้นมาซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2007 ส่งผลให้รัฐบาลตรากฎหมายเพิ่มอีกหนึ่งฉบับ ซึ่งก็คือ Flooding Risk Regulations 2009<sup>10</sup> เพื่อกำหนดมาตรการในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจะใช้ควบคู่กับกฎหมาย นโยบาย แผนปฏิบัติการ หรือมาตรการอื่นๆ ที่ได้รับอิทธิพลมาจาก Pitt's Review

ด้วยเหตุข้างต้น มาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยจึงเน้นกระบวนการก่อนการเกิดภัยมากกว่าช่วงอื่น ๆ โดยเฉพาะการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งปรากฏหลักการทั้งใน Flood and Water Management Act 2010 และ The Flood Risk Regulations 2009 ซึ่งมาตรการทั้งหลายต่างก็เป็นหลักการเชิงรุกเพื่อป้องกันภัยล่วงหน้าทั้งสิ้น มีทั้งจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ (Flood and Coastal Erosion Risk Management Strategies)<sup>11</sup> และแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะอุทกภัย (Flood Risk Management Plans)<sup>12</sup> ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานระดับชาติอย่าง กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการท้องถิ่น (Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย<sup>13</sup> และกำกับดูแลหน่วยงานกำหนดแผนอย่าง สำนักสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (Non-departmental Public Body)<sup>14</sup> ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำแผนเพื่อบริหารจัดการแม่น้ำสายหลักของประเทศ ทะเล และอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่<sup>15</sup> และป้องกันแนวชายฝั่งทะเลและควบคุมระดับน้ำทะเล<sup>16</sup> และให้คำปรึกษาและประสานงานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ที่ได้จากกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>17</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการด้วย

ส่วนในการเข้าควบคุมและป้องกันสถานการณ์ สหราชอาณาจักรเน้นการรับมือกับสถานการณ์ในรูปแบบของการควบคุมน้ำมากกว่าการควบคุมพื้นที่ โดยจะตั้งอยู่บนหลักการของ Sustainable Drainage Systems (SuDs)

---

<sup>9</sup> Directorate General Health & Consumers, "Flooding in Europe : health risks," Retrieved on September 10, 2017, from [http://ec.europa.eu/health/climate\\_change/extreme\\_weather/flooding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/climate_change/extreme_weather/flooding/index_en.htm)

<sup>10</sup> "Explanatory Memorandum to the Flood Risk Regulations 2009 No. 3042," Retrieved on September 10, 2017, from [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/3042/pdfs/ukxiem\\_20093042\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/3042/pdfs/ukxiem_20093042_en.pdf)

<sup>11</sup> Section 7 and 9 of Flood and Water Management Act 2010

<sup>12</sup> Regulations 25 and 26 of The Flood Risk Regulations 2009

<sup>13</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs and Environment Agency, "Strategic flood risk management," Retrieved on October 10, 2016, from <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/Strategic-flood-risk-management.pdf>, p.14.

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, "ระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ," สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2560, จาก [http://korporrow.com/oldweb/thai/legal/lg2\\_3.pdf](http://korporrow.com/oldweb/thai/legal/lg2_3.pdf), น.125.

<sup>15</sup> National Audit Office, "Flood risk management in England," (28 October 2010) Retrieved on January 17, 2017, from <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/10/10121521.pdf>, p.15.

<sup>16</sup> ปีติเทพ อัยยีนง, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศอังกฤษ (ตอนที่ 2)," สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2559, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1656>

<sup>17</sup> Environment Agency, "Flooding in England : A National Assessment of Flood Risk." Retrieved on June 30, 2016, from [http://www.tritonsystems.co.uk/pdf/EA\\_Flooding\\_in\\_England.pdf](http://www.tritonsystems.co.uk/pdf/EA_Flooding_in_England.pdf), p.12.

ซึ่งเป็นเรื่องของการวางระบบระบายน้ำควบคู่ไปกับเรื่องผังเมืองและการนำน้ำกลับมาใช้ประโยชน์ในเชิงระบบนิเวศ<sup>18</sup> นอกจากนี้ มาตรการในการควบคุมน้ำยังมีแผนบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องพื้นที่รองรับน้ำ (Catchment Flood Management Plans : CFMPs)<sup>19</sup> และแผนบริหารจัดการลุ่มแม่น้ำ (River Basin Management Plans : RBMPs)<sup>20</sup> ซึ่งจะดูแลแหล่งน้ำในประเทศทั้งหมด ทั้งยังสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางชายฝั่งทะเลอีกด้วย ส่วนมาตรการควบคุมพื้นที่ สหราชอาณาจักรจะมีหลักการจัดการอุทกภัย (Natural Flood Management : NFM)<sup>21</sup> ซึ่งเป็นมาตรการบริหารจัดการ โดยผสมผสานการใช้ทรัพยากรธรรมชาติกับมาตรการที่เป็นโครงสร้าง (Structural Measure) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในสถานการณ์อุทกภัยปกติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการป้องกันและบรรเทาสถานการณ์อุทกภัย ในขณะที่สถานการณ์อุทกภัยฉุกเฉิน Civil Contingencies Act 2004 ได้กำหนดหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>22</sup> โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บริหารจัดการสถานการณ์โดยตรงกับหน่วยงานสนับสนุนหน่วยงานหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังมีกรอบการทำงาน คือ The National Flood Emergency Framework for England เพื่อกำหนดรายละเอียดของการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีการให้อำนาจฉุกเฉิน (Emergency Power)<sup>23</sup> แก่เจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการเท่าที่จำเป็น

ในส่วนของมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหาย สหราชอาณาจักรใช้อำนาจจาก Civil Contingencies Act 2004 ออกข้อบังคับในกรณีฉุกเฉิน (Emergency Regulations)<sup>24</sup> ในรูปแบบของโครงการ Flood Support Schemes<sup>25</sup> ซึ่งใช้เป็นประจำคราวในแต่ละสถานการณ์ แต่ก็มีทั้งมาตรการโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อมุ่งเน้นช่วยเหลือครัวเรือนที่เปราะบาง และสนับสนุนธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยโดยตรงและโดยอ้อมเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศยังก้าวต่อไปได้

<sup>18</sup> Department for Environment Food and Rural Affairs, “National Standards for sustainable drainage systems : Designing, constructing, operating and maintaining drainage for surface runoff,” (December 2011), Retrieved on March 3, 2017, from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/82421/suds-consult-annexa-national-standards-111221.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82421/suds-consult-annexa-national-standards-111221.pdf), p.4.

<sup>19</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs and Environment Agency, “Understanding the risks, empowering communities, building resilience : the national flood and coastal erosion risk management strategy for England,” (23 May 2011), Retrieved on May 10, 2018, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228898/9780108510366.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228898/9780108510366.pdf)

<sup>20</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs and Environment Agency, “River Basin Management Plans : 2015.” (18 February 2016), Retrieved on March 10, 2017, from <https://www.gov.uk/government/collections/river-basin-management-plans-2015>

<sup>21</sup> The Parliamentary Office of Science and Technology, “Natural Flood Management.” (December 2011), Retrieved on January 20, 2017, from <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-396/POST-PN-396.pdf>, p.1 - 2.

<sup>22</sup> Civil Contingencies Secretariat Cabinet Office, “Civil Contingencies Act 2004 : a short guide (revised).” Retrieved on May 3, 2017, from <https://www.essex.gov.uk/Your-Council/Local-Government-Essex/Documents/15mayshortguide.pdf>

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Section 20 – 22 of Civil Contingencies Act 2004

<sup>25</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Flood Support Schemes.” (December 2014), Retrieved on January 10, 2017, from <https://www.bournemouth.gov.uk/environment-and-sustainability/Documents/flooddocs/FloodSupportSchemesrevisedguidance.pdf>.

## 2. แผนและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย

ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิที่ภาคใต้เมื่อปี พ.ศ. 2547<sup>26</sup> ประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยทุกประเภท โดยตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาแทนที่พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ที่ถูกยกเลิกไปพร้อมกับกฎหมายเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับอัคคีภัย ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีแผนต่าง ๆ มากมาย<sup>27</sup> โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นหลักในการกำหนดบทบาทและแนวทางมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน ซึ่งได้มีการนำเอาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมไปถึงหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ควบคู่ไปกับหลักการบริหารจัดการสาธารณภัย

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกประเภทไม่ได้เฉพาะเจาะจงแต่ทุกภัย ซึ่งอาจทำให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและไม่สามารถแก้ปัญหาได้เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งตราขึ้นเพื่อบริหารทรัพยากรน้ำในทุกมิติ ทั้งการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>28</sup> โดยมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการ<sup>29</sup> อีกทั้ง ยังกำหนดให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งหากมีกฎหมายใดกำหนดเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้น เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>30</sup> ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการเฉพาะในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมเพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานเกี่ยวกับอุทกภัยโดยตรง

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)<sup>31</sup> เป็นองค์กรระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกมิติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กำกับ ดูแล เร่งรัด ตรวจสอบ ติดตาม และให้คำแนะนำหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามนโยบายและแผนดังกล่าว ทั้งยังมีหน้าที่ออกมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย<sup>32</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กนช.<sup>33</sup> โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>34</sup> และกำกับดูแลและบริหารระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำด้วย<sup>35</sup> และยัง

<sup>26</sup> ปกรณ์ กิจพิทักษ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.162.

<sup>27</sup> แผนที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับบริหารจัดการอุทกภัย ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558 - 2569 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2553 - 2562 เป็นต้น

<sup>28</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>29</sup> ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 ประกอบมาตรา 33 มาตรา 37 มาตรา 40 มาตรา 42 และมาตรา 43(2)

<sup>30</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>31</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>32</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>33</sup> มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>34</sup> มาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>35</sup> มาตรา 23 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

กำหนดให้ คณะกรรมการลุ่มน้ำ<sup>36</sup> เป็นองค์กรกำหนดแผน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำนั้น ๆ<sup>37</sup> นอกจากองค์กรปฏิบัติการอย่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ<sup>38</sup> และปฏิบัติและดำเนินการตามแผนนั้นแล้ว ยังมีองค์กรผู้ใช้น้ำอันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในลุ่มแม่น้ำนั้น ๆ<sup>39</sup>

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการลุ่มน้ำ นอกจากจัดทำแผนแม่บทเพื่อใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำที่ตนรับผิดชอบแล้ว ยังมีหน้าที่จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมแยกต่างหากอีกแผน<sup>40</sup> ซึ่งแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมเป็นแผนหลักและมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย เป็นแผนที่จัดทำล่วงหน้าเพื่อเตรียมการรองรับทั้งในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยต้องปรากฏรายการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>41</sup> ซึ่งมีการส่งเสริมให้จัดการบริหารความเสี่ยงภัย และต้องให้มีการบูรณาการร่วมกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>42</sup>

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ในช่วงการเตรียมการ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของบุคคลอื่น เพื่อสำรวจ ตรวจสอบ หรือเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ หรือดำเนินการใด ๆ เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมได้ แต่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลนั้นด้วย<sup>43</sup> โดยไม่คำนึงว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ หรือป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ได้หรือไม่ ส่วนในช่วงระหว่างเกิดภัย หากมีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจก่อสร้าง วางสิ่งของ สูบน้ำหรือระบายน้ำผ่านหรือเข้าไปในที่ดิน หรือติดตั้งอุปกรณ์ใด ๆ ในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของคนอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็สถานการณ์ปกติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ทราบแล้วแต่กรณี<sup>44</sup> ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจ่ายค่าทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าไปใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง และค่าชดเชยความเสียหาย หากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการดำเนินการดังกล่าว<sup>45</sup> และหากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยแล้วแต่ไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนหรือค่าชดเชยดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องต่อศาลได้<sup>46</sup> ซึ่งเป็นอีกมาตรการที่ใช้ในการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยที่นอกเหนือจากการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นมาตรการที่ประกาศใช้เพียงครั้งคราวตามแต่สถานการณ์

ในกรณีที่สถานการณ์มีความรุนแรง พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจขึ้นมา และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการบริการจัดการสถานการณ์ชั่วคราวไปจนกว่าสถานการณ์จะกลับมาเป็นปกติ<sup>47</sup> ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการสถานการณ์จะเปลี่ยนจากการประสานงานในสถานการณ์ปกติเป็นแบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่ง<sup>48</sup> ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการต่าง ๆ พนักงานส่วนท้องถิ่น และบุคคลอื่น ๆ

<sup>36</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>37</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>38</sup> มาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>39</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>40</sup> มาตรา 35 วรรคหนึ่ง (1)(2) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>41</sup> มาตรา 64 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>42</sup> มาตรา 64 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>43</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>44</sup> มาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>45</sup> มาตรา 67 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>46</sup> มาตรา 70 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>47</sup> มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>48</sup> มาตรา 24 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีมีสภาพเป็นกฎเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง

ร่วมกันกระทำการ หรือดเว้นกระทำการ เพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากสถานการณ์ได้ทันที<sup>49</sup> ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นต้องผันน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปอีกลุ่มน้ำหนึ่ง เพื่อบรรเทาความรุนแรงและความเสียหายจากอุทกภัย นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้ทำการผันน้ำเท่าที่จำเป็นได้<sup>50</sup> และคณะกรรมการลุ่มน้ำก็มีอำนาจพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำต่อ กนช.<sup>51</sup> เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏเรื่องค่าชดเชยหรือค่าทดแทนความเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัยในลุ่มแม่น้ำที่รองรับการผันน้ำ

ดังนั้น เห็นได้ว่าประเทศไทยได้นำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทุกมิติโดยตรง และมีกรจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาภาวะน้ำท่วมมาเป็นกฎหมายหลักในการแก้ไขปัญหามลพิษ นำเอาแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหลักการอื่น ๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาเสริมให้สมบูรณ์

### 3. เปรียบเทียบแผนและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย

#### 3.1 รูปแบบขององค์กรการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย

รูปแบบขององค์กรของสหราชอาณาจักรและประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ องค์กรระดับนโยบาย องค์กรกำหนดแผน และองค์กรปฏิบัติการเช่นเดียวกัน โดยหน่วยงานหลักของสหราชอาณาจักรก็คือ สำนักสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์กรกำหนดแผน และเป็นองค์กรมหาชนอิสระ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรระดับนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานหลักของประเทศไทยจะเป็นสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรระดับนโยบาย และมีคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งเป็นองค์กรกำหนดแผน ส่วนองค์กรปฏิบัติการของสองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่งให้สามารถก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นมาได้

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า เมื่อสถานการณ์มีความรุนแรงมากขึ้น ประเทศไทยจะเปลี่ยนจากรูปแบบการดำเนินการจากการประสานงานเป็นระบบบัญชาการเหตุการณ์ โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการที่มีอำนาจสั่งการเพียงผู้เดียวและมีการตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจชั่วคราวขึ้นมาเพื่อดูแลควบคุมสถานการณ์ ในขณะที่สหราชอาณาจักร รูปแบบการดำเนินการยังคงเป็นแบบประสานงาน และยังคงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการป้องกันและบรรเทาสถานการณ์อุทกภัย ทั้งในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะมีการเพิ่มความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และมีการให้อำนาจฉุกเฉิน (Emergency Power) แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อบริหารจัดการเท่าที่จำเป็น

#### 3.2 แผนและมาตรการในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย

ทั้งสหราชอาณาจักรและประเทศไทยต่างก็มีการจัดทำแผน เพื่อบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยโดยเฉพาะมุ่งเน้นในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยและการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือเมื่อภัยมา ทั้งมีการเตรียมความพร้อมทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน สหราชอาณาจักรจะมีแผนบริหารจัดการอุทกภัยทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยผู้จัดทำคือ สำนักสิ่งแวดล้อมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ สำหรับประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ จะจัดทำแผนระดับชาติและระดับลุ่มแม่น้ำเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกมิติตามลำดับ ส่วนแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำแยกต่างหากเพื่อบริหารจัดการในลุ่มน้ำของตนรับผิดชอบโดยเฉพาะ ทั้งยังกำหนดให้ในการจัดทำแผนต้องบูรณาการใช้ร่วมกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

<sup>49</sup> มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>50</sup> มาตรา 59 ประกอบมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

<sup>51</sup> มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

### 3.3 การดำเนินการเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์และมาตรการป้องกันภัย

การดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักรจะมุ่งเน้นไปที่การเตรียมการรับมือและการจัดทำแผนบริหารจัดการเป็นส่วนใหญ่ มีการส่งเสริมและให้ความสำคัญกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการจัดทำมาตรการควบคุมน้ำ เช่น แผนบริหารจัดการที่เกี่ยวกับพื้นที่รองรับน้ำ (Catchment Flood Management Plans : CFMPs) แผนบริหารจัดการลุ่มแม่น้ำ (River Basin Management Plans: RBMPs) และจัดทำมาตรการควบคุมพื้นที่ เช่น Natural Flood Management (NFM) ซึ่งการนำเอาประโยชน์จากธรรมชาติผสมผสานเข้ากับมาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้าง รวมถึงการนำเอา Sustainable Drainage Systems (SuDs) มาใช้เพื่อเป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนของประเทศไทย จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบริหารจัดการอุทกภัยในเบื้องต้นในช่วงการเตรียมการและในช่วงระหว่างเกิดภัยเสียส่วนใหญ่ทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งยังเพิ่มหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างและเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

### 3.4 มาตรการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหาย

ทั้งสองประเทศต่างก็มีมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม และมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ประสบภัยที่มีสิทธิได้รับการเยียวยาเช่นเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการที่มีผลบังคับใช้เป็นครั้งคราวตามแต่สถานการณ์ โดยสหราชอาณาจักรจะอาศัยอำนาจ Civil Contingencies Act 2004 เพื่อออก Emergency Regulations ในรูปแบบของโครงการ Flood Support Schemes ในขณะที่ประเทศไทย ที่ผ่านมามาตรการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหายจะปรากฏในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีเสียส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของการรับค่าทดแทนและค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา 66 และมาตรา 67

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้และนำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย โดยใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายเสริม ทำให้แผนและมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยได้รับการพัฒนาและมีความคล้ายคลึงกับแผนและมาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร ทั้งในเรื่องการเตรียมการเพื่อรับมือภัย การบริหารจัดการความเสี่ยงภัย การจัดทำแผนบริหารจัดการทั้งในกรณีสถานการณ์ปกติและกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น และอาจจะมีความแตกต่างกันในบางมาตรการ เช่น รูปแบบขององค์กรในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยที่หน่วยงานหลักของสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง แต่หน่วยงานหลักของประเทศไทยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรูปแบบการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ของประเทศไทยเปลี่ยนเป็นระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่ให้อำนาจสั่งการอยู่ที่นายกรัฐมนตรี แต่สหราชอาณาจักรยังคงรูปแบบการประสานงานและให้ความสำคัญกับหน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินการ

ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะมีหลักการที่ครอบคลุม และแก้ปัญหาที่เคยมีอยู่เดิมได้ แต่เพื่อให้การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยให้มีลักษณะในเชิงรุกที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการ อาทิ มาตรการหรือรูปแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงภัย หรือการดำเนินการตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ มาตรการ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ประสบภัย และผู้ให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือมาตรการส่งเสริมให้นำเอาประโยชน์จากสภาพแวดล้อมและธรรมชาติมาใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย เป็นต้น

## บรรณานุกรม

### วิทยานิพนธ์

ปกรณ กิจพิทักษ์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

### บทความ

ปิติเทพ อยู่ยืนยง. “พัฒนาการกฎหมายน้ำท่วมของประเทศไทย: มอง 10 ปี แห่งการพัฒนา.” วารสารการบริหารปกครอง. ฉบับที่ 2. ปีที่ 5. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559) : 45, 50, 51, 53, 54.

### เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

OEC Global Education. “ข้อมูลประเทศอังกฤษ สหราชอาณาจักร.” [http://www.oecglobal.com/UK/UK\\_studyboard\\_info.html](http://www.oecglobal.com/UK/UK_studyboard_info.html), 10 กันยายน 2560.

ปิติเทพ อยู่ยืนยง. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย (ตอนที่ 2).” <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1656>, 30 มิถุนายน 2559.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “ระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.” [http://korporrow.com/oldweb/thai/legal/lg2\\_3.pdf](http://korporrow.com/oldweb/thai/legal/lg2_3.pdf), 18 ตุลาคม 2560.

แอดไวซ์ เอ็ดดูเคชัน. “United Kingdom : ภูมิประเทศ”. <http://www.adwise-education.com/index.php/united-kingdom/landscape>, 10 กันยายน 2560.

### BOOKS

Civil Contingencies Secretariat Cabinet Office. “Civil Contingencies Act 2004 : a short guide (revised).” <https://www.essex.gov.uk/Your-Council/Local-GovernmentEssex/Documents/15mayshortguide.pdf>, May 3, 2017.

Department for Environment, Food and Rural Affairs and Environment Agency. “Strategic flood risk management.” 5 November 2014. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/Strategic-flood-risk-management.pdf>. October 10, 2016.

Department for Environment, Food and Rural Affairs. “Flood Support Schemes.” December 2014., <https://www.bournemouth.gov.uk/environment-and-sustainability/Documents/flooddocs/FloodSupportSchemesrevisedguidance.pdf>. January 10, 2017.

\_\_\_\_\_. “National Standards for sustainable drainage systems : Designing, constructing, operating and maintaining drainage for surface runoff.” December 2011. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/82421/suds-consult-annexa-national-standards-111221.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82421/suds-consult-annexa-national-standards-111221.pdf). March 3, 2017.

\_\_\_\_\_. “Understanding the risks, empowering communities, building resilience : the national flood and coastal erosion risk management strategy for England.” 23 May 2011. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228898/9780108510366.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228898/9780108510366.pdf). May 10, 2018.

Michael Pitt. “Learning lessons from the 2007 floods.” [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/210100702215619/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/final\\_report.html](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/210100702215619/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/final_report.html), December 10, 2018.

The Parliamentary Office of Science and Technology. “Natural Flood Management.” December 2011. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-396/POST-PN396.pdf>. January 20, 2017.

#### OTHER MATERIALS

BBC. “Key points : Pitt report on floods.” <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7472813.stm>, September 10, 2017.

Department for Environment, Food & Rural Affairs and Environment Agency. “River basin management plans : 2015.” 18 February 2016. <https://www.gov.uk/government/collections/river-basin-management-plans-2015>. March 10, 2017.

Designing Buildings. “Pitt Review Lessons learned from the 2007 floods.” [https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Pitt\\_Review\\_Lessons\\_learned\\_from\\_the\\_2007\\_floods](https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Pitt_Review_Lessons_learned_from_the_2007_floods), September 10, 2017.

Directorate General Health & Consumers. “Flooding in Europe : health risks.” [http://ec.europa.eu/health/climate\\_change/extreme\\_weather/flooding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/climate_change/extreme_weather/flooding/index_en.htm), September 10, 2017

UK Groundwater Forum. “Groundwater Issues.” <https://www.groundwateruk.org/Flood-and-Water-Management-Act.aspx>, December 5, 2016.