

ข้อคิดทางกฎหมายบางประการในการนิยาม “ภัยพิบัติ”

ภัทระ ลิ้มปีศิระ*

Abstract

The method of clearly defining terminology of “natural disaster” occurred regularly has become more important because it use as the rights-based for people to deter their rights to claim to the Government. However there is still no universally accepted definition for “disaster” or “natural disaster” until now. The author suggests for the reconsideration the meaning of “natural disaster” by study and analysis of interpretation in the Supreme Court’s judgments. Moreover, the author would like to present US disaster assistant system to the Thai Government to adopt in Thailand in lieu of the ad hoc remedy policies in the present day.

บทคัดย่อ

วิธีการกำหนดความหมายให้ชัดเจนของคำศัพท์ว่า “ภัยพิบัติธรรมชาติ” ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ได้กลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นฐานของการกำหนดสิทธิสำหรับประชาชน ในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ จากรัฐบาลของตน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีคำนิยามใดที่ได้รับการยอมรับ เป็นสากลของคำว่า “ภัยพิบัติ” หรือ “ภัยพิบัติธรรมชาติ” トラบจนปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณา ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติธรรมชาติ” ในทางกฎหมายกันใหม่ โดยศึกษาและวิเคราะห์จาก แนวทางการตีความตามคำพิพากษาของศาลฎีกา อีกทั้ง ผู้เขียนจึงเสนอรัฐบาลไทยว่าควรจะใช้ระบบ การช่วยเหลือภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกามาใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย แทนที่ระบบการเยียวยา ตามนโยบายต่าง ๆ ที่ใช้เป็นครั้งคราวเช่นในปัจจุบัน

Keyword : Terminology Law Disaster

คำสำคัญ : นิยามศัพท์ กฎหมาย ภัยพิบัติ

*น.บ., เกียรตินิยม, และ น.ม., (จุฬาฯ); Cert. (ECSL); Cert. of Honors (Xiamen); อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ ดร. ชูเกียรติ น้อยฉิม และ รศ. ดร. สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช สำหรับคำแนะนำในต้นร่าง กับอาจารย์ ดร.ปริญญารณณ์ แสงสุข ที่เป็นขวัญและกำลังใจในการเขียน พร้อมช่วยตรวจทานต้นร่างในบทความฉบับนี้ ส่วนข้อผิดพลาดที่เหลือนั้นล้วนแต่เป็นของผู้เขียนเองทั้งสิ้น.

บทนำ

สถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นทั่วโลกด้วยอัตราความถี่และความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นตามสถิติแล้วในปี พ.ศ. 2553 ทั่วโลกมีภัยพิบัติเกิดขึ้นจำนวน 385 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตสูงถึง 316,000 คน และมีผู้ที่ได้รับผลกระทบกว่า 217 ล้านคน สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจกว่า 123.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ นับรวมประเทศที่ประสบภัยได้ 131 ประเทศ และมีจำนวน 10 ประเทศ¹ ที่ประสบภัยสูงถึง 120 ครั้งจากทั้งหมด 385 ครั้ง นับเป็นจำนวน 31.2 เปอร์เซ็นต์ ซึ่ง จีน อินเดีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย ก็เป็นกลุ่มประเทศที่ต้องประสบกับภัยธรรมชาติอยู่เป็นประจำ² สำหรับในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกนั้น พบว่าเป็นภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากที่สุดตามข้อมูลนับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) จนถึง พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) สูงถึง 45 เปอร์เซ็นต์ โดยมีภูมิภาคแอฟริกาเป็นลำดับรองลงมา ซึ่งสาเหตุหนึ่งของการเกิดภัยพิบัติจำนวนมากมาจากการขยายตัวของประชากร ทั้งนี้ภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่เป็นอุทกภัย (น้ำท่วม) และ วาตภัย (ลมพายุ)³ ซึ่งยังไม่แนบรวมถึงภัยพิบัติขนาดเล็กที่ประชาชนในพื้นที่ที่ต้องประสบอยู่แต่ไม่ปรากฏเป็นข่าวให้กับสังคมรับทราบ ซึ่งผลกระทบของภัยพิบัติธรรมชาติยังทำให้ผู้ประสบภัยต้องอพยพย้ายออกจากชุมชน จนบางกรณีทำให้โครงสร้างของชุมชนนั้นเปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย⁴

จากสถานการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้ถูกประเมินจากฐานข้อมูลเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Events Database: EM-DAT)⁵ ให้เป็นอุทกภัยที่มีมูลค่าความ

¹ ได้แก่ จีน อินเดีย ฟิลิปปินส์ อเมริกา อินโดนีเซีย แมกซิโก รัสเซีย ออสเตรเลีย เวียดนาม และปากีสถาน.

² Debby Guha-Sapir and others, *Annual Disaster Statistical Review 2010: The Numbers and Trends* (Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2011), 10.

³ The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, and the International Strategy for Disaster Reduction, *The Asia-Pacific Disaster Report 2010: Protecting Development Gains Reducing Disaster Vulnerability and Building Resilience in Asia and the Pacific* [Online]. available URL: http://www.unisdr.org/files/16132_asiapacific_disasterreport20101.pdf, 2012 (June, 5).

⁴ Benson Charlotte and Edward I. Clay, *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disaster: Disaster Risk Management Series No.4* (Washington, DC: The World Bank, 2004), 5.

⁵ เป็นฐานข้อมูลด้านภัยพิบัติของ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความร่วมมือจากองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และรัฐบาลเบลเยียม และถูกใช้อ้างอิงเป็นฐานข้อมูลทางสถิติในรายงานของสหประชาชาติ และสถาบันการศึกษาทั่วโลก, see, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, EM-DAT [Online]. available URL: <http://www.emdat.be>, 2012 (June, 5).

เสียหายทางเศรษฐกิจสูงถึง 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁶ ที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทุกภาคส่วนและทุกภูมิภาคของประเทศ โดยในส่วนของประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติถูกเพิกเฉยมาเป็นระยะเวลายาวนานเมื่อเทียบกับประเด็นอื่น⁷ ที่ได้เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงประสงค์ที่จะทำการศึกษาและข้อพิจารณาการให้คำจำกัดความและความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” อันเป็นฐานสิทธิในการที่รัฐบาลประกาศให้มาตรการและความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านอื่น ๆ ตามมา⁸ อันนำไปสู่ปัญหาในการเยียวยาที่จะกล่าวต่อไป⁹

ความหมายของภัยพิบัติในระดับสากล

หลักเกณฑ์การพิจารณาองค์ประกอบหรือความหมายของคำว่า ภัยพิบัติ (Disaster) ยังไม่มีความหมายใดที่ได้รับการยอมรับให้เป็นสากล เนื่องมาจากคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” นี้ มีนักวิชาการหลากหลายท่านได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายแตกต่างกันไป¹⁰ รวมทั้งตราสารระหว่างประเทศก็ได้อธิบายความหมายของคำนี้ไว้อย่างหลากหลายเช่นกัน โดยมีการแบ่ง “ภัยพิบัติ” ตามประเภทของเหตุการณ์หรือชนิด เช่น เหตุการณ์ฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ (Nuclear Emergen-

⁶Super Admin EMDAT, Top 10 most important Flood disasters for the period 1900 to 2012 sorted by economic damage costs at the country level: [Online]. available URL: http://www.emdat.be/result-disaster-profiles?disgroup=natural&period=1900%242012&dis_type=Flood&Submit=Display+Disaster+Profile, 2012 (June, 5).

⁷International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2000: Focus on Health Public* (Geneva: International of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001), 157; ยกเว้นแต่ประเด็นเรื่องโรคระบาดที่รัฐต่างให้ความสนใจเนื่องจากเกี่ยวพันถึงผลประโยชน์ทางการค้าจึงทำให้กฎหมายในประเทศนี้มีการพัฒนาทั้งในกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ, see, David Fidler, *International Law and Infectious Diseases* (New York: Oxford University Press, 1999), 35-42.

⁸รายละเอียด โปรดดู, สำนักนายกรัฐมนตรี, การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ปี 2554 [Online]. available URL: http://flood.egov.go.th/flood/images/file/brochure_RecoveryPlan.pdf, 2012 (มิถุนายน 5); สำหรับข้อมูลในแต่ละส่วนสามารถศึกษาได้จาก, ศูนย์รวมข้อมูลอุทกภัยไทย, มาตรการเยียวยาอุทกภัย [Online]. http://flood.egov.go.th/flood/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=161, 2555 (พฤษภาคม, 24).

⁹ข้อสังเกตในเรื่องนโยบายการเยียวยาของรัฐบาลยังจำต้องสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้ผูกพันเอาไว้ อาทิ ในภาคการเกษตรอาจต้องคำนึงถึงพันธกรณีในข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture: AoA) ตามที่องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) กำหนดเอาไว้ด้วย ซึ่งมีใจเป็นประเด็นที่ผู้เขียนประสงค์ที่จะอธิบายในบทความฉบับนี้.

¹⁰E.g., Ronald W. Perry and Enrico Louis Quarantelli, eds., *What Is A Disaster?* (Bloomington, IN: libris Corporation, 1995); Enrico Louis Quarantelli, ED., *What is a Disaster? Perspectives on the Question* (London: Routhledge, 1998).

cies)¹¹ หรือมลพิษทางน้ำมัน (Oil Pollutions)¹² มีแบ่งตามประเภทของภัยพิบัติว่าเป็น ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disasters)¹³ หรืออุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม (Industrial Accidents)¹⁴ เป็นต้น ตามการศึกษาโดยสหประชาชาติได้แบ่งภัยพิบัติออกเป็นสองประเภทคือ ภัยพิบัติจากน้ำมือมนุษย์ (Man-Made Disasters) และภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disasters)¹⁵ แต่นักวิชาการบางท่านปฏิเสธที่จะนิยามลงไป เพราะบทเรียนในอดีตที่ได้พยายามนิยามคำนี้ ทำให้มีผลใช้ได้เพียงระยะสั้น ๆ และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง¹⁶ จนนำไปสู่การไม่นิยามคำว่า “ภัยพิบัติ

¹¹Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency 1986, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1457, 133.

¹²International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation 1990, *International Legal Material*, Vol. 30, 733.

¹³Emergency Technical Co-operation Agreement between the Pan American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster 1983, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1300, 130.

¹⁴Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents 1992, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 457, 2105.

¹⁵ภัยพิบัติธรรมชาติสามารถแบ่งลักษณะออกได้เป็น (1) สภาพอากาศ (Meteorological) เช่น พายุไซโคลน ลูกเห็บ เฮอร์เคน ทอร์นาโด ใต้ฝุ่นและพายุหิมะคลื่นความร้อน ฤดูแล้ง และความมอดอยาก (2) ธรณีวิทยา (Geological) เช่น แผ่นดินไหว, ทิมะถล่ม, ดินถล่ม และน้ำท่วม (3) ชีววิทยา (Biological) เช่น การแพร่ขยายของแมลง และการระบาดของโรคติดต่อ, see, Ruth M. Stratton, *Disaster Relief: The Politics of Intergovernmental Relations* (Maryland: University Press of America, 1989), 22-23; โดย EM-DAT ได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติธรรมชาติ ออกเป็น ประเภท ดังนี้ (1) ธรณีวิทยา (Geological) เป็นเหตุการณ์ที่มีแหล่งกำเนิดมาจากพื้นดิน เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด และการเคลื่อนที่ของมวลแห่ง (2) สภาพอากาศ (Meteorological) เป็นเหตุการณ์ที่มีสาเหตุจากกระบวนการชั้นบรรยากาศในขนาดเมโสไซ (meso scale) หรือขนาดกลาง ในช่วงความถี่ตั้งแต่ไม่กี่ชั่วโมงถึงวัน เช่น ลมพายุ (3) อุทกศาสตร์ (Hydrological) เป็นเหตุการณ์ที่มีสาเหตุจากการแปรเปลี่ยนของวัฏจักรน้ำปกติและ/หรือการเพิ่มพูนมากเกินไปของมวลน้ำที่มีสาเหตุมาจากการยกตัวของน้ำเนื่องจากลม (Wind Setup) เช่น อุทกภัย และการเคลื่อนที่ของมวลเปียก (4) ภูมิอากาศ (Climatologically) เป็นเหตุการณ์ที่มีสาเหตุจากกระบวนการระยะยาวหรือขนาดเมโสไซ (meso) ถึงมาโคร (macro) ในช่วงความถี่ตั้งแต่ภายในฤดูจนถึงการแปรผันของสภาวะอากาศ เช่น อุณหภูมิสูงหรือต่ำอย่างรุนแรง ภัยแล้ง และไฟไหม้ป่า (5) ชีววิทยา (Biological) เป็นภัยพิบัติที่มีสาเหตุจากการแพร่ขยายของสิ่งมีชีวิตและสารเคมี เช่น โรคระบาด แมลงระบาด สัตว์อพยพ, see, SuperAdminEMDAT, *Classification* [Online]. available URL: <http://www.emdat.be/classification>, 2012 (June, 5).

¹⁶ศาสตราจารย์ ดร. ปีเตอร์ แม็คคัลลิสเตอร์-สมิธ (Prof. Dr. Peter Macallister-Smith) ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าภัยพิบัติเป็นเช่นไรในร่างแนวทางสากลว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่ท่านนำเสนอเอาไว้, see, Peter Macallister-Smith, *Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991).

ธรรมชาติ” รวมไปถึงสถานการณ์ภัยพิบัติด้านอื่น ๆ เอาไว้¹⁷ จึงยังไม่มี ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่แน่นอนและได้รับการยอมรับโดยสากล

แม้จะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ายังไม่นิยามคำว่าภัยพิบัติและภัยพิบัติธรรมชาติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละตราสาร แต่ก็ยังจำเป็นที่จะต้องนิยามความหมายของศัพท์ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในขอบข่ายอาณาเขตของตน (Mandate) เหมือนที่เกิดขึ้นในอดีตที่การขาดคำอธิบายในอาณัติที่ชัดเจนของผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Disaster Relief Coordinator) ส่งผลให้มีความสับสนอย่างมากถึงขอบข่ายกิจกรรมของตน¹⁸ จากมุมมองขององค์การระหว่างประเทศเองก็ได้สร้างความหมายของภัยพิบัติไว้อย่างมากมายในเอกสารต่าง ๆ¹⁹ จนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ของเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติในรายงานถึงสมัชชาใหญ่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในขอบเขตของภัยพิบัติธรรมชาติ จากการบรรเทาทุกข์ถึงการพัฒนาการใน ค.ศ. 2005 (Report to the General Assembly on International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development) ว่า

“...ตามที่มีการถ่ายทอดข้อสันนิษฐานที่ผิดพลาดว่าภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยผลจากอันตรายที่เกิดจากธรรมชาติเป็น “ธรรมชาติ” ล้วน ๆ และทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และอยู่นอกเหนือ

¹⁷United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI) (14 December 1971), Assistance in Case of Natural Disaster and Other Disaster Situations, United Nations Document A/8430/Add.1.

¹⁸Jiri Toman, **Report on the Convention for Expediting Emergency Relief** (Geneva: Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984), 75-87.

¹⁹E.g., “[A] serious disruption of the functioning of society, causing widespread human, material or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.”, see, Department of Humanitarian Affairs, **Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management 1992**, United Nations Document DHA/93/36, 27; also see, **International Strategy for Disaster Reduction, Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction** [Online]. available URL: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>, 2012 (June, 5); United Nations Development Programme, **Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development** (New York, NY: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004), 98; World Food Programme Executive Board, **Definition of Emergencies**, World Food Programme, United Nations Document, WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1

จากความควบคุมของมนุษย์ แทนที่จะถูกยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ภัยพิบัติดังกล่าวเป็นผลของหนทางที่ปัจเจกชนและสังคมที่เกี่ยวข้องที่ได้คุกคามต่อต้านกำเนิดจากอันตรายจากธรรมชาติ”²⁰

พัฒนาการของนิยามศัพท์ต่อมา โดยสำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR) จึงไม่ได้ใช้คำว่า ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) แต่เปลี่ยนมาเป็นภัยธรรมชาติ (Natural Hazard) แทน โดยที่ภัยธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของภัยทั้งหมด โดยคำนี้ถูกใช้อธิบายสถานการณ์ภัยพิบัติจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงเงื่อนไขของภัยพิบัติต่อมาซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ในอนาคต สถานการณ์ภัยธรรมชาติยังสามารถจำแนกประเภท โดยอาศัยความถี่หรือความรุนแรงความเร็วที่เกิด ช่วงการเกิด และพื้นที่ที่ประสบภัย สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติได้ให้ความหมายของภัยธรรมชาติไว้ ดังนี้

“ภัยพิบัติ หมายถึง เหตุการณ์ที่ทำลายโครงสร้างของชุมชนหรือสังคมจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์อย่างร้ายแรงทั้งด้านทรัพย์สิน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งชุมชนที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่สามารถรับมือได้ด้วยกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่”

สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติยังให้คำอธิบายต่อไปว่าภัยพิบัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของความเสี่ยงภัยที่เป็นผลจากความอ่อนแอ (Vulnerability) ความเปราะบาง รวมทั้งมาตรการในการลดความเสี่ยงที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดความเสี่ยงนั้นได้²¹

แม้จะมีนิยามคำว่าภัยพิบัติจำนวนมากที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน แต่ก็ยังคงไม่ปรากฏนิยามใดที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป เพียงแต่มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน

²⁰“... [A]s it conveys the mistaken assumption that disasters occurring as a result of natural hazards are wholly “natural”, and therefore inevitable and outside human control. Instead, it is widely recognized that such disasters are the result of the way individuals and societies relate to threats originating from natural hazards.”

Report to the General Assembly on International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development, United Nations Document A/60/227, 1.

²¹“Disaster means a serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”

United Nations International Strategy for Disaster Reduction, **2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction** (Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009), 20-21.

คณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ของสหประชาชาติได้เสนอให้ความหมายคำว่าภัยพิบัติ ดังนี้

“ภัยพิบัติ หมายความว่า เหตุการณ์หรือชุดของเหตุการณ์หายนะ เป็นผลทำให้สูญเสียชีวิตอย่างกว้างขวางก่อให้เกิดความทุกข์และความยากลำบากของมนุษย์อย่างแสนสาหัส หรือทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมถูกทำลายในวงกว้าง ภาวะที่หน้าที่ต่าง ๆ ของสังคมแตกแยกออกอย่างร้ายแรง เนื่องด้วยเหตุที่กล่าวมานั้น ทำให้โครงสร้างต่าง ๆ ของสังคมได้เกิดความแตกแยกออกอย่างร้ายแรง”²²

แนวคิดของภัยพิบัติก็ยังคงสอดคล้องกับคำว่า หายนะ (Catastrophe/calamité) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ธรรมชาติที่ (1) ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ (2) เกิดขึ้นโดยทันทีทันใด และ (3) เกี่ยวข้องกับความทุกข์ทรมานอย่างยิ่งของมนุษย์หรือทำลายสถานะแวดล้อม²³

องค์กรที่สำคัญต่อมาที่สมควรกล่าวถึงคือ สหพันธ์สภาภาษาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำกิจกรรมด้านกาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมาอย่างยาวนาน จึงทำให้มีประสบการณ์ในงานด้านนี้อย่างมาก โดยได้ทำการริเริ่มจากการพัฒนาการในประเด็นนี้จนสร้างเป็นจรรยาบรรณสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติ (Code of Conduct for Disaster Relief) ซึ่งมีกว่า 300 องค์กรร่วมลงชื่อเป็นภาคี²⁴ เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการบริจาค (Donor Guidelines) จนถึงการประชุมภาษาชาติและเสี้ยววงเดือนแดงครั้งที่ 30 ได้มีการอนุมัติแนวทางสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบภายในของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance: IDRL Guidelines)²⁵ ซึ่งต่อมา สหพันธ์สภาภาษาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศได้ร่วมมือ

²²“Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.”

Drafting Committee, International Law Commission, Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally, United Nations Document A/CN.4/L.758, 1.

²³David D. Caron, “Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness,” in *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Editors by David D. Caron and Charles Leben (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), 3-29, at 6.

²⁴Dorothea Hlilhorst, “Dead or Alive? Ten Years of the Code of Conduct for Disaster Relief,” *Humanitarian Practice Network* 29 (2005), 46-47.

²⁵General See, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007).

กับสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UN OCHA) และสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) พัฒนาตราสารให้กลายเป็นกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู (Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance)²⁶ ปรากฏตามมาตรา 3 คำนิยามว่า

“ภัยพิบัติ” [ตามที่นิยามเอาไว้ในมาตรา *** ของ กฎหมายบริหารจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ] [หรือ หมายความว่า การที่ภาวะที่หน้าที่ต่างๆ ของสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรงที่มีผลอย่างสำคัญอย่างกว้างขวางต่อชีวิตมนุษย์, สุขภาพ, ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากอุบัติเหตุ ธรรมชาติ หรือกิจกรรมของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างทันทีหรือเป็นผลจากกระบวนการที่ยาวนาน แต่ไม่รวมถึงการขัดกันทางอาวุธ]²⁷

ในระดับภูมิภาคมีการกำหนดนิยามของคำว่าภัยพิบัติปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่นกัน²⁸ ซึ่งสำหรับพัฒนาการในประเด็นนี้ของอาเซียน ของคำนิยามว่าภัยพิบัติในตราสารระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติและการตอบสนองฉุกเฉินค.ศ. 2005 (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005: ADMER)²⁹ ได้นิยามคำว่าภัยพิบัติไว้ ดังนี้

²⁶โดยปัจจุบันยังคงเป็นร่าง (Pilot Version) ฉบับพฤศจิกายนค.ศ. 2011 ซึ่งเปิดรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนร่วมต่าง ๆ และคาดว่าจะได้บทสรุปในปลายปีค.ศ. 2012, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online]. available URL: [http://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20\(English\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20(English).pdf), 2012 (5, June).

²⁷“Disaster” [is defined as set out in Article *** of the [national disaster management act] [or means a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether arising from accident, nature, or human activity, whether developing suddenly or as the result of long-term processes, but excluding armed conflict.]

²⁸อาทิ สนธิสัญญาต่างในภูมิภาคยุโรปซึ่งมีอยู่อย่างมากมายทั้งในสภายุโรป (Council of Europe) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) รายละเอียด โปรดดู, ภัทระ ลิ้มปีติระ, “กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค,” *วารสารยุโรปศึกษา* 18, 1 (2553), 82-123.

²⁹Association of South East Asian Nations, “ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005,” *ASEAN Documents Series 2005* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2006), 157-166.

“ภัยพิบัติ หมายความว่า ภาวะที่หน้าที่ต่างๆ ของสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง ทำให้ผู้คนคามอย่างชัดเจน และกว้างขวางถึงความสูญเสียของชีวิตมนุษย์, สุขภาพ, ทรัพย์สิน หรือ สิ่งแวดล้อม”³⁰

จุดร่วมของคำนิยามต่าง ๆ ทั้งในระดับสากลที่กล่าวมานั้น จึงมีความหมายว่า ภัยพิบัติ เป็นการสร้างความเสียหายและสูญเสียอย่างมากต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ของชุมชน จนทำให้ชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง ซึ่งมีไม่เกิดจากสาเหตุของการขัดกันทางอาวุธ พร้อมทั้งมีปัจจัยเรื่องของความเสียหายความล่าช้า ความสามารถและสมรรถนะของชุมชน ในการรับมือกับภัยพิบัติเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนสำคัญที่ทำให้ระดับของความรุนแรงจากภัยพิบัตินั้นแตกต่างกันไป โดยในส่วนของความหมายของภัยพิบัติธรรมชาติจึงย่อมเป็นผลที่เกิดมาจากการปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ

ความหมายของภัยพิบัติในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติของประเทศไทยไว้ในกฎหมายหลายฉบับ³¹ เริ่มตั้งแต่ระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นต้นไป และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติเช่นกัน³² โดยที่แต่ละหน่วยงานก็จะมีกฎหมายเป็นของตนเอง จึงยากต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อให้บรรลุผลได้อย่างทันที่เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปรากฏคำศัพท์ที่มีความหมายใกล้เคียงกับภัยพิบัติโดยใช้คำว่า ภัยพิบัติสาธารณะ อยู่ในมาตรา 73 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³³ บัญญัติว่า

“มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสาน

³⁰ Article 1(3) of ADMER

“Disaster” means a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses.”

³¹ อาทิเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยด้านอุทกภัย โคลนถล่ม वादภัย มีอย่างน้อยจำนวน 24 ฉบับ, โปรดดู ส่วนกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รวบรวมกฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และवादภัย [Online]. available URL: <http://61.19.54.137/law/dpmlaw/main/subindex.php?page=sub&category =169, 2555> (พฤษภาคม, 24).

³² คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 (กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553), 88 – 98.

³³ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550), 1.

ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”³⁴

ซึ่งในบทบัญญัติและเจตนารมณ์ก็มิให้ให้ความหมายว่าสิ่งใดคือ ภัยพิบัติสาธารณะ อย่างแน่แท้ มีแต่เป็นการกำหนดหน้าที่เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่เสียสละ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม บทบัญญัตินี้จึงกำหนดให้ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องมีหน้าที่เสียสละเพื่อส่วนรวม โดยเพิ่มหน้าที่ของประชาชนในการช่วยเหลือป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ส่วนหน่วยงานของประเทศไทย สืบเนื่องมาจากจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545³⁵ ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ขึ้นเป็นส่วนราชการ³⁶ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550³⁷ จึงกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ

ตามเอกสารของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้ให้คำนิยามศัพท์ของคำว่า ภัยพิบัติ และ ภัยพิบัติธรรมชาติ เอาไว้ ดังนี้

“ภัยพิบัติ (Disaster) คือ ผลกระทบของภัยธรรมชาติ (Natural Hazard) หรือภัยที่เกิดจากมนุษย์ (Man-Made Hazard) ซึ่งส่งผลในเชิงลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รากศัพท์ของคำว่า

³⁴โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่เสียสละ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม บทบัญญัตินี้จึงกำหนดให้ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องมีหน้าที่เสียสละเพื่อส่วนรวมในการรับราชการทหารป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ ตลอดจนมีหน้าที่อื่นๆ เช่น รับการศึกษอบรม ปกป้องศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มหน้าที่ของประชาชนในการช่วยเหลือป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก

โปรดดู, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, สำนักกรรมาธิการ 3, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), 65 – 66.

³⁵“พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก (2 ตุลาคม 2545), 14.

³⁶กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกันเตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประกอบด้วยบุคลากรที่ถ่ายโอนมาจาก 5 หน่วยงานคือ กรมการเฝ้าระวังและพัฒนาชนบท กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กองส่งเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์ และงานบริการด้านช่างพื้นฐาน กรมการพัฒนากุมนาน.

³⁷“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก (7 กันยายน 2550), 1.

‘ภัยพิบัติ’ (Disaster แปลว่า ‘ดาวที่เป็นภัย’ ในภาษาละติน) มาจากความเชื่อด้านโหราศาสตร์ที่ว่า เมื่อดวงดาวโคจรไปอยู่ตรงจุดที่ไม่ดีจะมีเหตุการณ์ที่เลวร้ายเกิดขึ้น ในทางด้านวิชาการร่วมสมัยมองว่า ภัยพิบัติเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาจากความเสี่ยงที่ไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมความเสี่ยง (Risk) เหล่านี้เป็นผลผลิตของภัยและความอ่อนแอ (Vulnerability) ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีระดับความอ่อนแอต่ำจะไม่จำเป็นว่าเป็นการเกิดภัยพิบัติ อย่างเช่น กรณีภัยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย

ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) คือ สภาวะคุกคามของเหตุการณ์ที่จะมีผลกระทบเชิงลบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม เรียกว่า ‘ภัยธรรมชาติ’ (Natural Hazard) ภัยธรรมชาติหลายประเภทมีความสัมพันธ์กัน เช่น แผ่นดินไหวทำให้เกิดคลื่นสึนามิความแห้งแล้งทำให้เกิดทุพภิกขภัยและโรคระบาด ฯลฯ

ผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังเมื่อมีภัยธรรมชาติ (Natural Hazards) เช่น ภูเขาไฟระเบิดหรือแผ่นดินไหว ส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ความอ่อนแอต่อการประสพภัยพิบัติของมนุษย์มีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากขาดการวางแผนหรือขาดการจัดการสภาวะฉุกเฉินที่เหมาะสมซึ่งนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมและชีวิตความสูญเสียที่เกิดขึ้นเป็นผลตามมานั้นขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของประชาชนในการฟื้นตัวคืนสู่สภาพเดิม (Resilience) ความเข้าใจต่อการเกิดภัยธรรมชาติดังกล่าวนี้ สามารถสรุปออกมาเป็นสูตรได้ว่า “ภัยพิบัติเกิดขึ้นเมื่อภัยธรรมชาติมาบรรจบกับความอ่อนแอ” ดังนั้นภัยธรรมชาติจะไม่ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) ในบริเวณพื้นที่ปราศจากความอ่อนแอตัวอย่างเช่น การเกิดแผ่นดินไหวในบริเวณพื้นที่ที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย”³⁸

ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ (lex specialis) ของประเทศไทยในการบริหารจัดการภัยพิบัติมิได้ใช้คำว่าภัยพิบัติ แต่ใช้คำว่าสาธารณภัย ซึ่งมีความหมายครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภท

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”³⁹

เนื่องมาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงเห็นสมควรนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคี

³⁸สุพร รัตนาคินทร์ และคณะ, คำศัพท์ด้านสาธารณภัย (กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2551), 49-50 และ 120.

³⁹มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

ภัย มาบัญญัติไว้รวมกัน⁴⁰ ส่งผลให้ความหมายของ “ภัยพิบัติ” นอกจากให้ความสำคัญกับผลกระทบและความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว้างและครอบคลุมถึงโรคระบาดและการก่อวินาศกรรมอีกด้วย⁴¹

นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติซึ่งปัจจุบันคือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 ซึ่งได้นิยามศัพท์สำหรับสาธารณภัยเอาไว้ พร้อมทั้งให้ความหมายของภัยแต่ละประเภทเอาไว้⁴² แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนำมาสู่การปฏิบัติจึงพบว่า แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 ที่ได้ร่วมกันร่างโดยหน่วยงานต่าง ๆ นั้น กลับมิได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น อีกทั้ง เมื่อเกิดมหุทภัย พ.ศ. 2554 รัฐบาลก็เพิกเฉยมิได้นำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมาใช้แต่ประการใด แต่ใช้นโยบายประกาศตั้งคณะทำงานต่าง ๆ หรือหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาทำหน้าที่แทนหน่วยงานที่มีอยู่ในกฎหมาย

⁴⁰รายละเอียด โปรดดู, หลักการในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

⁴¹มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ให้ความหมายของ “สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัย อื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ.

⁴²อาทิเช่นคำว่า อุทกภัย หมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่ผิวยุตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมิสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม สามารถจำแนกตามลักษณะการเกิดได้ ดังนี้

(1) น้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่ง (Inundation/Over bank flow) เป็นสภาวะน้ำท่วมหรือสภาวะน้ำล้นตลิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นผลจากการเกิดฝนตกหนัก บริเวณนั้น ๆ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ๆ น้ำท่วมขังส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณท้ายน้ำและแผ่เป็นบริเวณกว้างเนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน

(2) น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) เป็นภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในพื้นที่เนื่องจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการกักเก็บน้ำหรือตื้นน้ำน้อย หรืออาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น เชื้อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลัน มักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนัก และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลย แต่มีฝนตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป การเกิดน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วมาก โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย

โปรดดู, คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557, 112.

ในส่วนของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546⁴³ ตามข้อ 7 ที่กำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง หรือแต่ละเหตุการณ์ ในการให้หรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 50,000,000 บาท และที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ 50,000,000 บาท นั้น ได้กำหนดนิยามคำว่า ภัยพิบัติ ปรากฏตามข้อ 5 ดังต่อไปนี้

“ข้อ 5 ในระเบียบนี้

‘ภัยพิบัติ’ หมายความว่า สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ฟ้าผ่า ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟฟ้า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศหรือจากการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ของทางราชการตลอดจนภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือรัฐ

‘ฉุกเฉิน’ หมายความว่า เกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วนหรือเป็นที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ และจำเป็นต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน”

จากมหาอุทกภัยที่ผ่านมา นั้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินทดรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546⁴⁴ ซึ่งเป็นการกำหนดแต่ขั้นตอนการแจ้งไปตามเขตพื้นที่การปกครอง หากแต่ไม่ได้มีระบุถึงองค์ประกอบของภัยพิบัติ และการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินยังไม่มีกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนว่าภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินหมายความว่าอย่างไร⁴⁵ จึงทำให้การตัดสินใจว่าเป็นภัยพิบัติใดเป็นภัยพิบัติที่สามารถเบิกเงินเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้นั้น เป็นการใช้อดุลพินิจของผู้บริหารในเขตอำนาจปกครองนั้น ซึ่งตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ นี้ สมควรที่จะตีความว่า ภัยพิบัติที่สามารถคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นเป็นประจำ แต่มีแก้ไขหรือลดผลกระทบ ยังสมควรประกาศว่าเป็นพิบัติกรณีฉุกเฉินอีกหรือไม่ หรือสมควรกำหนดเป็นภัยพิบัติกรณีประจำขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งเพิ่มเติม

⁴³“ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 131 ง (14 พฤศจิกายน 2556), 10.

⁴⁴กระทรวงมหาดไทย, “หนังสือที่ มท 0617 / ว793 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินทดรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” 9 มีนาคม 2553.

⁴⁵แม้ว่าจะมี ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และการกำหนดประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็กและเฉพาะหน้า เอาไว้ก็ตาม แต่มีได้มีการกำหนดองค์ประกอบของพิบัติกรณีฉุกเฉินเอาไว้อย่างชัดเจนแต่ประการใด.

จากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงอาจเป็นการแสดงให้เห็นแนวทางการบัญญัติคำศัพท์ในระดับสากลกับบทบัญญัติคำศัพท์ตามกฎหมายภายในของประเทศไทยที่แตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด ด้วยเหตุผลจากการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามการปฏิรูประบบราชการจึงต้องปรับปรุงเนื้อหาให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ต่างๆ จึงมิใช่เป็นการอนุวัติการพันธกรณีที่มีอยู่ในตราสารระหว่างประเทศรัฐบาลจึงควรพิจารณาถึงการนำเอาพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับเพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องกัน (Harmonization of law)⁴⁶ ซึ่งมีใจเรื่องใหม่แต่ประการใด เพราะความพยายามเช่นนี้สามารถย้อนกลับไปได้ตั้งแต่สมัยสิ้นสุดยุคโรมัน⁴⁷ จวบจนถึงปัจจุบัน⁴⁸ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐบาลไทยต้องทบทวนเพื่อหาข้อยุติว่าภัยพิบัติที่สมควรได้รับการช่วยเหลือและเยียวยาจากรัฐบาลต้องมีลักษณะเช่นใด ซึ่งยังคงเป็นประเด็นที่ต้องสมควรศึกษาต่อไป และยังมีได้มีการกล่าวเอาไว้ในแนวทางสากลแต่ประการใด

การตีความตามคำพิพากษาของศาลฎีกา

ประเทศไทยมีระบบกฎหมายแบบผสม จึงทำให้สถานะตามกฎหมาย (*de jure*) ของคำพิพากษาศาลมีได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (*erga omnes*) อีกทั้งยังมีไม่ใช่นิติบัญญัติที่สามารถยึดถือได้ก็ตาม และมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴⁹ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว (*de facto*) คำพิพากษาของศาลก็สามารถใช้

⁴⁶See, Martin Boodman, "The Myth of Harmonization of Laws," *American Journal of Comparative Law* 39, 4 (1991), 699 – 724, at 702-708 (อธิบายความหมายของการทำให้กฎหมายสอดคล้องกัน (Harmonization)).

⁴⁷Hessel E. Yntema, "Comparative Research and Unification of Law," *Michigan Law Review* 41, 2 (1942), 261-268, at 265.

⁴⁸Mario Sarfatti, "Comparative Law and the Unification of Law," *Tulane Law Review* 26, 3 (1952), 317-354.

⁴⁹คำพิพากษาและข้อเท็จจริงในคดีแพ่งเรื่องหนึ่งจะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีนั้นเท่านั้น (in personam) เพราะการนำคำพิพากษาในคดีแพ่งเรื่องหนึ่งไปใช้ยันหรือให้ผูกพันคู่ความอื่นในคดีแพ่งอีกคดีหนึ่งไม่ได้ ไม่ว่าจะคดีทั้งสองนั้นจะมีประเด็นอย่างเดียวกัน พยานหลักฐานอย่างเดียวกันหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าคู่ความบางคนจะเคยเป็นคู่ความในคดีก่อนมาก่อน (คำพิพากษาฎีกาที่ 76/2492 คำพิพากษาฎีกาที่ 1305 – 1306/2479 และคำพิพากษาฎีกาที่ 563/2479) อย่างไรก็ตามคำพิพากษานั้นก็อาจนำมาอ้างเป็นพยานในคดีหลังได้ โดยถือว่าเป็นเอกสารมหาชน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 127 ในสาระที่ว่าคำพิพากษานั้นตัดสินเมื่อใด ใครเป็นคู่ความ และพิพากษาว่าอย่างไร นิยมใช้เมื่อโจทก์อ้างคำพิพากษามายันจำเลยซึ่งต่อสู่ว่าตนมิได้เคยถูกศาลพิพากษาลงโทษมาก่อน สำหรับข้อยกเว้น จะเป็นกรณีที่คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องด้วยฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลาย ย่อมใช้อ้างอิงโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือใช้ยันต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้เสมอไป ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นคู่ความในคดีก่อนหรือไม่ สามารถนำมาฟังหรือมาผูกพันคู่ความในคดีใด ๆ ได้ทั้งสิ้น (in rem).

เป็นแนวทางการตีความและปรับใช้กฎหมาย อีกทั้งแนวคำพิพากษาฎีกายังคงถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิพากษาของศาลชั้นล่างและคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ต้องวินิจฉัยคดีที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน จนสามารถอนุมานจากข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกันดังกล่าวเพื่อพิพากษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้การศึกษาดังกล่าวถึงคำพิพากษาฎีกาจึงเป็นหนทางในการวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายและเป็นตัวอย่างของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งคุณค่าของคำพิพากษาจึงเป็นการสร้างหลักกฎหมายเพื่ออุดช่องว่างในบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร

มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย⁵⁰ ได้บัญญัติคำว่า เหตุสุดวิสัย (Force Majeure)⁵¹ ซึ่งในต้นร่างฉบับภาษาอังกฤษได้ใช้คำนี้จากในกฎหมายฝรั่งเศส

⁵⁰มาตรา 8 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

⁵¹แนวคิดของ Force Majeure กับ Act of God และ *rebus sic stantibus* แตกต่างกัน โดย Force Majeure จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่สามารถคาดหมายได้ มีผลทำให้คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้อีกต่อไป โดยแนวคิดในการตีความ Force Majeure ของกฎหมายอิสลาม (Quwa Qehira หรือ Quwat al-Qānun) จะพิเศษกว่าของหลักการเรื่องสิ้นผล (Frustration) ของกฎหมายตะวันตกตรงที่จะตีความกว้างกว่า, see, Sue Rayner, “A Note on Force Majeure in Islamic Law,” *Arab Law Quarterly* 6, 1 (1991), 86-89; Sayed Hassan Amin, *Islamic Law in the Contemporary World : Introduction, Glossary, and Bibliography* (Glasgow : Royston, 1985), 53-63; Sayed Hassan Amin, “The Theory of Changed Circumstances in International Trade,” *Lloyd’s Maritime and Commercial Law Quarterly* 4 (1982), 577-586; Sayed Hassan Amin, “The Doctrine of Changed Circumstances in International Trade,” *World Law* 5 (1984), 41-45; เพราะตามกฎหมายชะรีอะฮ์ (Sharia) จะถือว่า Act of God เป็นส่วนหนึ่งของ Force Majeure ด้วย, see, Noel J. Coulson, *Commercial Law in the Gulf State: The Islamic Legal Tradition* (London: Graham and Trotman Ltd., 1984), 83-84; Abd El-Wahab Ahmed El-Hassan, “Freedom of Contract, the Doctrine of Frustration, and Sanctity of Contracts in Sudan Law and Islamic Law,” *Arab Law Quarterly* 1, 1 (1985), 51-59, at 58; ส่วน Act of God จะหมายความรวมถึงการเป็นเหตุการณ์ที่เหนือการควบคุมของมนุษย์ซึ่งเป็นเหตุหรือผลที่เกิดมาจากธรรมชาติ แต่ Force Majeure จะขยายหลักการนี้ด้วยการรวมถึงการกระทำของมนุษย์ด้วย แต่ *rebus sic stantibus* จะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ซึ่งเกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปจากเวลาที่ทำสัญญา ทำให้เป็นเหตุผลการเลิกสัญญา, see, International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. 1, Part 1* (Geneva: United Nations Publication, 1966), 75-86; also see, György Haraszti, “Treaties and the Fundamental Change of Circumstances,” in *Recueil des Cours, I* (1973) (Leiden: Sijthoff, 1974), 46-60.

อันเป็นคำศัพท์ที่สอดคล้องกับทบัญญัติในมาตรา 1147 และมาตรา 1148⁵² แห่งประมวลกฎหมายนโปเลียน (Code Napoléon)⁵³ อันมีรากฐานมาจากหลักกฎหมายโรมันเรื่องพลังอันยิ่งใหญ่ (Vis Major) หรือที่เรียกว่าหลักการกระทำของพระเจ้า (Act of God) ในปัจจุบัน เพื่อให้คู่สัญญาหลุดพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามพันธกรณีที่ได้รับเอาไว้⁵⁴

ประมวลกฎหมายนโปเลียนจึงกลายเป็นประมวลกฎหมายแม่แบบฉบับหนึ่งของกลุ่มประเทศที่เป็นระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน (Roman Law) ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ส่วนหลักกฎหมายของเรื่องเหตุสุดวิสัยในกลุ่มประเทศที่เป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีพัฒนาการที่ต่างออกไป⁵⁵ เช่น ประเทศอังกฤษมีการพัฒนา

⁵²Section IV. Of Damages and Interest resulting from the non-performance of the Obligation.

Article 1147 provided that the “debtor is condemned, if there be ground, to the payment of damages and interest, either by reason of the non-performance of the obligation or by reason of delay in its execution, as often as he cannot prove that such non-performance proceeds from a foreign cause which cannot be imputed to him, although there be no bad faith on his part.”

Article 1148 provided that “[t]here is no ground for damages and interest, when by consequence of a superior force or of a fortuitous occurrence, the debtor has been prevented from giving or doing that to which he has bound himself, or has done that from which he was interdicted.”

ฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษสามารถศึกษาได้จาก Code Napoleon, translated by Barrister of the Inner Temple, (London: William Benning, Law Bookseller, 1827).

⁵³ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายที่จัดทำกฎหมายอย่างเป็นระบบ จนได้รับความนิยมจากประเทศต่างๆ ในบริเวณยุโรปและลาตินอเมริกา ทำให้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศต่างๆ เหล่านี้จึงได้จัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอื่นๆ ตามแบบอย่างประเทศฝรั่งเศส ประเทศไทยเพื่อมิให้ล้าหลังในเรื่องกฎหมาย ในยุคปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและร่างประมวลกฎหมายจึงต้องมีการจัดทำประมวลกฎหมายตามแบบอย่างประมวลกฎหมายของชาติตะวันตก เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมสมัยใหม่ ทำให้คนไทยได้รอบรู้กฎหมายมากขึ้น และเป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษารรคดีที่ค้างป่วงและประการสำคัญที่สุดเพื่อประเทศไทยรับเอกราชทางศาลกลับคืนมา, กำจร กำประเสริฐ และมัลลิกา พินิจจันทร์, *หลักกฎหมายเอกชน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), 47-48; รายละเอียดเกี่ยวกับการร่างประมวลกฎหมายในประเทศสยาม, โปรดดู, เรอเน กียอง, *การร่างประมวลกฎหมายในประเทศสยาม*, แปลโดย สุรพล ไตรเวทย์, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550).

⁵⁴Guenter H. Treitel, *Frustration and Force Majeure* (London: Sweet and Maxwell, 1994), 13.

⁵⁵See, Carlos A. Ecinas, “Can A Borrower Use an Economic Downturn or Economic Downturn Event to Invoke The Force Majeure Clause In Its Commercial Real Estate Documents?,” *Real Property, Trust, and Estate Law Journal* 45, 4 (2011), 731-776; see also, Jay D. Kelly, “So What’s Your Excuse? An Analysis of Force Majeure Claims,” *Texas Journal of Oil, Gas, and Energy Law* 2, 1 (2006), 91-124, at 93-97.

หลักการนี้มาจากเรื่องความเป็นไปไม่ได้ทางกายภาพ (Physical Impossibility) จนถึงเรื่องความผิดหวังของเป้าหมาย (Frustration of Purpose) ส่วนในประเทศอเมริกามาจากหลักการพาณิชย์ที่ปฏิบัติไม่ได้ (Commercial Impracticability)⁵⁶ ซึ่งองค์ประกอบที่นำมาเป็นตัวชี้วัดของประเด็นนี้อยู่ที่การพิจารณาว่าการดำเนินการไม่สามารถกระทำได้อย่างเด็ดขาดหรือเป็นไปไม่ได้ทางกายภาพซึ่งในปัจจุบันแล้วศาลหรือตุลาการส่วนมากก็จะใช้มาตรฐานตามหลักการพาณิชย์ที่ปฏิบัติไม่ได้ตามอย่างประเทศอเมริกา⁵⁷ จึงมีข้อเรื่องง่ายในการพิสูจน์ให้เห็นถึงสถานการณ์ดังกล่าว รวมไปถึงการตีความต้องสอดคล้องตามหลักประเภทเดียวกัน (*ejusdem generis*) ที่การตีความตามโครงสร้างของรูปประโยคโดยอาศัยคำ หรือข้อความที่ไม่ชัดเจนโดยพิจารณาจากบริบทแวดล้อมใกล้เคียงและกำหนดให้คำหรือข้อความที่คลุมเครือดังกล่าวนั้นมีความหมายอันเป็นไปในทางเดียวกันกับบริบทแวดล้อมเพื่อที่จะให้บทบัญญัติมีความต่อเนื่องกัน

สำหรับแนวคำพิพากษาคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเหตุสุดวิสัยและภัยธรรมชาติ ประกอบการศึกษานิติวิธีในการตีความของศาลจึงมี ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2140/2520 พายุที่พัดมาแรงตามฤดูกาล มีเขื่อนนอกฤดูกาล หรือแรงกว่าปกติตามฤดูกาล ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย จำเลยเป็นเจ้าของอาคารให้เช่าอาคารแต่ยังใช้อาคารอยู่ ถือว่ายังครอบครองอาคารอยู่ผนังหลังคาพังลงมา เพราะก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอ ทั้หลังคาตึกและของโจทก์เสียหาย จำเลยต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1607/2529 เรือลำเลียงที่จำเลยที่ 1 ใช้ขนส่งจอดอยู่ที่ท่าในคลองกำลังบรรทุกสินค้ามีคลื่นจากเรือที่แล่นในแม่น้ำทำให้เรือลำเลียงโคลงและล้มลงเมื่อไม่ปรากฏว่าคลื่นนั้นมีความร้ายแรงผิดปกติจนไม่อาจคาดหมายหรือไม่อาจป้องกันมิให้เรือลำเลียงล่มได้ จำเลยที่ 1 ย่อมคาดหมายได้ว่าจะมีคลื่นมากระทบเรือหรืออาจมีการระมัดระวังมิให้เรือล่มเพราะถูกคลื่นกระทบได้ การที่เรือล่มจึงไม่ใช่ผลบังคับที่ไม่อาจป้องกันได้ และไม่ใช่เหตุสุดวิสัย จำเลยที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายตาม ป.พ.พ. มาตรา 616 ส่วนจำเลยที่ 2 ซึ่งรับช่วงงานขนส่งสินค้ามาจากจำเลยที่ 1 มิใช่คู่สัญญารับขนกับเจ้าของสินค้า ซึ่งจะมีผลให้ต้องรับผิดชอบตาม มาตรา 616 ด้วย จึงไม่มีสิทธิอะไรที่บริษัทประกันภัยโจทก์จะรับช่วงจากเจ้าของสินค้ามาฟ้อง ให้จำเลยที่ 2 รับผิดชอบ

⁵⁶ศาลอเมริกาไม่สามารถตีความได้นอกเหนือไปจากเหตุการณ์ที่ระบุได้กล่าวเอาไว้, see, Harold Alexander Lewis, "Allocating Risk in Take or Pay Contracts: Are Force Majeure and Commercial Impracticability the Same Defence?," *Southwestern Law Journal*, 42, (1989) 1047-1061; Berg, A., "The Detailed Drafting of Force Majeure Clauses", in McKendrick, E., *Force Majeure and Frustration of Contracts* (London: Lloyds of London, 1995), 59.

⁵⁷Mark Augenblick and Alison B. Rousseau, "Force Majeure in Tumultuous Times: Impracticability as the New Impossibility It's Not as Easy to Prove as You Might Believe," *Journal of World Investment and Trade* 13, 1 (2012), 59-75.

คำพิพากษาฎีกาที่ 1194/2531 การที่น้ำป่าพัดสะพานพัง ถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย แต่กรณีระดับน้ำในแม่น้ำเมยสูงขึ้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้โดยปกติตามฤดูกาลโดยระดับน้ำในหน้าฝนจะสูงขึ้นเช่นนี้ทุกปี ยังถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย

คำพิพากษาฎีกาที่ 1401/2534 บริษัท บ. จำกัดจ้างจำเลยทั้งสองให้ขนสินค้าไม้ซุงจากประเทศมาเลเซีย เข้ามาในประเทศไทย ในการขนส่งสินค้าครั้งนี้บริษัท บ. จำกัดได้ประกันภัย สินค้าไว้กับโจทก์ วิธีการขนส่งสินค้ากระทำโดยขนสินค้าไม้ซุงบรรทุกเรือเดินทะเลของจำเลยที่ 2 ชื่อ “สปัน” ซึ่งมีสภาพมั่นคงแข็งแรงเหมาะแก่การใช้ทางทะเลเมื่อเรือสปันแล่นมาถึงบริเวณทะเลที่เกิดเหตุเกิดมรสุมคลื่นลมจัดและมีของแข็งภายนอกเรือมากระแทก เรือจนเรือรั่วและอัปปางลง ทั้งนี้ แม้กับตันเรือของจำเลยที่ 2 จะได้ใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างดีก็ย่อมไม่มีทางหลีกเลี่ยงมรสุมและการกระแทกกระแทกจากของแข็งภายนอกเรือดังกล่าวได้ เหตุเรือรั่วและอัปปางจึงเป็นเหตุสุดวิสัย ตามป.พ.พ. มาตรา 8

คดีนี้โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสองให้ร่วมกันใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์กรณีจึงหาใช่แต่จำเลยทั้งสองมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลแห่งคดีเท่านั้นไม่หากแต่มูลแห่งคดีดังกล่าวเป็นการชำระหนี้ซึ่งแบ่งแยกจากกันมิได้ เพราะโจทก์อาจบังคับ เอากับจำเลยคนใดคนหนึ่งก็ได้โดยลำพัง ศาลย่อมฟังว่ากรณีเป็นเหตุสุดวิสัย แล้วพิพากษายกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 1 ซึ่งมีได้ให้การไว้โดยชัดแจ้งว่าเรืออัปปางเกิดจากเหตุสุดวิสัย

คำพิพากษาฎีกาที่ 5428/2534 จำเลยรับจ้างลากขนไม้เพื่อไปส่งมอบให้แก่โจทก์ แล้วไฟป่าไหม้ไม้โจทก์เสียหาย ปรากฏว่าเหตุไฟไหม้เกิดเดือนมกราคม 2525 เป็นช่วงที่อากาศแห้ง บริเวณที่รวมหมอนไม้มีไฟป่าเกิดขึ้นบ่อย จำเลยสามารถป้องกันได้โดยถางต้นหญ้าที่ขึ้นปกคลุมกองไม้ออกเสีย และจัดหาเครื่องมือดับเพลิงเตรียมไว้ แต่จำเลยหาปฏิบัติเช่นนั้นไม่ เป็นเหตุให้ไฟไหม้แล้วลามไปไหม้ไม้โจทก์ จึงเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยหาใช่เป็นเหตุสุดวิสัยไม่ จำเลยจึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ 9083/2539 สินค้าหนังโคพอกย้อมสีที่จำเลยขนส่งถึงกรุงเทพมหานครมาโดยเรือ ล. และเรือ ม. บางส่วนเปียกน้ำทะเลและขึ้นรา เนื่องจากมีน้ำทะเลเข้าไปในตู้คอนเทนเนอร์ การที่น้ำทะเลเข้าตาตาฟ้าเรือในขณะที่เรือแล่นอยู่กลางทะเลย่อมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ตามปกติของการขนส่งทางทะเล ซึ่งจำเลยผู้ขนส่งทางทะเลย่อมทราบดีถึงภัยทางทะเลดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่าจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้สินค้าในตู้คอนเทนเนอร์ต้องเสียหายจากการที่น้ำทะเลไหลเข้าไปในตู้สินค้าจำเลยจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในความเสียหายของสินค้าที่เปียกน้ำทะเลว่าเกิดแต่เหตุสุดวิสัย ได้ทั้งเหตุพายุหมุนอย่างรุนแรงคลื่นสูง และท้องทะเลปั่นป่วน จำเลยก็มีได้นำสืบให้ปรากฏว่า เป็นเหตุผิดปกติวิสัยที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาระเช่นจำเลยจึงยังไม่อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทสรุป

จากการที่ประเทศไทยหันมาปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติในรูปแบบเดิมที่เน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นที่การรับมือ บรรเทา และการฟื้นฟูหลังเกิดภัย มาเป็นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนเกิดภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติอันหมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร ประกอบด้วยกระบวนการบริหารปัจจัยควบคุมทรัพยากร กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินงานต่าง ๆ ในชุมชนโดยลดสาเหตุของโอกาสที่ชุมชนจะได้รับความเสียหาย⁵⁸ แต่ถึงกระนั้น ความรุนแรงของภัยพิบัติอาจมากเกินความประสิทธิภาพของพื้นที่ที่สามารถรองรับได้ ภาครัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัย

เมื่อพิจารณาตามตราสารในระดับสากลกับบทบัญญัติคำศัพท์ของไทยจึงพบว่ามีความแตกต่างกัน เพราะเหตุผลจากการบัญญัติกฎหมายไทยที่เป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการจึงมีการร่างกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจึงมิใช่เป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่ออนุวัติการ (Implementation) เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา จึงถือได้ว่าภัยพิบัติธรรมชาตินั้น ถ้าเกิดขึ้นเป็นปกติตามฤดูกาลหรือสามารถป้องกันได้ไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย ดังนั้น หากนำมาพิจารณากับเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ จึงย่อมสามารถอนุมานได้ว่า ถ้าพื้นที่ใด เป็นพื้นที่ที่จะต้องประสบกับภัยธรรมชาติอยู่เป็นประจำย่อมไม่ทำให้เกิดเหตุสุดวิสัย เพราะภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นปกติตามฤดูกาลหรือสามารถป้องกันได้ย่อมไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย จึงเป็นผลให้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

ประเด็นจึงมีอยู่ว่า ผู้ประสบภัยที่ไม่กระทำการใดเพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แต่ประสงค์ที่จะทำให้ตนเองกลายเป็นผู้ประสบภัยเพื่อให้มีสิทธิในการเยียวยา ย่อมไม่สมควรอาศัยเป็นช่องทางเอาประโยชน์จากเหตุการณ์ภัยพิบัติจึงทำให้เกิดความเสียหาย จึงต้องมีการพิจารณาการให้ความหมายของภัยพิบัติอันเป็นฐานในการกำหนดสิทธิของประชาชน เพราะพื้นที่ที่ประสบภัยอยู่เป็นประจำยังเป็นพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ หรือเป็นพื้นที่ที่เกิดปรากฏการณ์ธรรมชาติอย่างปกติอยู่แล้ว แต่ประชาชนกลุ่มหนึ่งเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัย จนเป็นเหตุให้ประชาชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้ประสบภัย และต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในอนาคตแล้วพื้นที่เหล่านี้ยังสมควรที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ประสบภัยที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นประจำหรือไม่ เพราะเป็นพื้นที่ซ้ำเดิมที่เกิดภัยตามปกติเป็นฤดูกาลอยู่แล้ว ประชาชนในพื้นที่ย่อมเข้าใจดีว่าพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ที่จะประสบภัย และก็จะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ จึงเท่ากับว่า

⁵⁸โปรดดู, นิลุบล สุพานิช, แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549).

ประชาชนเหล่านั้นก็กลายเป็นผู้รับประโยชน์ (Free Rider) จากเงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศ โดยที่ตนเองไม่ได้เป็นเหยื่อจากภัยพิบัติธรรมชาติอย่างแท้จริง

อุทาหรณ์ในเรื่องนี้จะเปลี่ยนไป ถ้าพื้นที่มีประชาชนที่อยู่อาศัยในไม่ได้เกิดภัยธรรมชาติเป็นประจำ ประชาชนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่สมควรแยกประเภทออกไปว่าเป็นเหยื่อจากภัยพิบัติธรรมชาติ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ เพราะความเสมอภาคในการดูแลประชาชนต้องเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน เมื่อประชาชนมีหลายกลุ่มย่อมสามารถปฏิบัติแตกต่างกันได้ โดยสมเหตุสมผลภายใต้ความยุติธรรม

ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลไทยจึงควรศึกษามาตรการประกาศกำหนดเขตพื้นที่พิบัติและนำการประกันภัยพิบัติขึ้นมากำหนดให้ประชาชนเข้าร่วมระบบประกันภัยพิบัติธรรมชาติตามแนวทางของสำนักงานฉุกเฉินกลาง (Federal Emergency Management Agency: FEMA) ที่ก่อตั้งขึ้นสำหรับปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินตามคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12127 เรื่องสำนักงานฉุกเฉินกลาง (Executive Order 12127 Federal Emergency Management Agency)⁵⁹ ตามโครงการในการให้ความช่วยเหลือ รายบุคคล และครอบครัว โดยองค์การเพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Individuals and Households Program) เพื่อครอบคลุมในบรรดาทรัพย์สินที่มีได้รับการคุ้มครองตามการประกันตามปกติ โดยประเภทของความช่วยเหลือมีดังต่อไปนี้⁶⁰

1. ที่อยู่อาศัยชั่วคราว (Temporary Housing) ที่อยู่อาศัยที่สามารถพำนักได้ในระยะเวลาจำกัด โดยอาจให้เป็นเงินค่าเช่าที่พัก หรือรัฐบาลจะจัดสรรที่อยู่ออาศัยชั่วคราวให้ในกรณีที่ไม่ใช่สถานที่ให้เช่าอาศัย

2. การซ่อมแซม (Repair) เจ้าของบ้านสามารถขอรับเงินช่วยเหลือเพื่อนำมาซ่อมแซมความเสียหายของที่พักอาศัยอันเกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งความเสียหายนั้นต้องมิได้รับความคุ้มครองจากประกันภัยของผู้ประสบภัย การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการซ่อมแซมที่พักอาศัยให้มีความแข็งแรง มั่นคง ปลอดภัย ถูกสุขอนามัย และมีประสิทธิภาพในการทำงาน

⁵⁹The President, "Executive Order 12127 Federal Emergency Management Agency," 31 March, 1979.

⁶⁰Federal Emergency Management Agency, *Help After a Disaster Applicant's Guide to the Individuals & Households Program (FEMA 545 / July 2008)* [Online]. available URL: http://www.fema.gov/pdf/assistance/process/help_after_disaster_english.pdf, 1-2, 2012 (June, 5).

3. การก่อสร้างทดแทน (Replacement) เจ้าของบ้านสามารถขอรับเงินช่วยเหลือเพื่อนำมาก่อสร้างที่พักอาศัยขึ้นใหม่ เพื่อทดแทนที่พักอาศัยเก่า อันเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติ ซึ่งความเสียหายนั้น ต้องมิได้รับความคุ้มครองตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ของผู้ประกันภัย การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือเจ้าของบ้าน ด้านค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างที่พักอาศัยขึ้นใหม่

4. การสร้างที่อยู่อาศัยถาวร หรือกึ่งถาวร (Permanent / Semi Permanent Housing Construction) ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรง หรือให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน สำหรับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยตามข้อกำหนดของสำนักงานฉุกเฉินกลาง (FEMA) ผู้ประสบภัยพิบัติที่อาศัยในชนบท หรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลเมืองซึ่งความช่วยเหลือประเภทอื่นไม่สามารถทำได้เท่านั้นจึงจะมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือประเภทนี้ และ

5. ความต้องการด้านอื่น ๆ (Other needs) การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อนำไปชำระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอันเกิดจากภัยพิบัติ อันได้แก่ค่ารักษาพยาบาลค่าทันตกรรมค่าจัดงานศพ ทรัพย์สินต่าง ๆ ค่ายานพาหนะค่าขนย้ายและจัดเก็บ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุไว้

แต่อย่างไรก็ตามเชื่อว่าแนวทางนี้จะสมบูรณ์ที่สุดเนื่องจากหลังจากเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) พบว่าการเยียวยาผู้ประสบภัยของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา มิได้สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนแต่อย่างใด⁶¹ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ไม่มีสิ่งใดที่จะไร้จุดบกพร่องหรือสามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนให้ได้ตามความพึงพอใจ ถึงกระนั้นแนวทางการปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาก็เป็นเพียงอีกหนทางหนึ่งที่รัฐบาลไทยสามารถนำไปศึกษาและพิจารณา มิใช่เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่ใช้เป็นกรณีศึกษาในฐานะที่สหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติขนาดใหญ่อย่างสม่ำเสมอ จึงย่อมสามารถนำมาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการปรับปรุงการกำหนดนิยามความหมายของภัยพิบัติในบริบทของกลไกการเยียวยาผู้ประสบภัย

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังสามารถพิจารณาได้ว่าพื้นที่ใดจะต้องประสบอุทกภัยอย่างแน่แท้ทุกปี แทนที่จะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ รัฐบาลสามารถเวนคืนที่ดินดังกล่าวให้เป็นพื้นที่รับน้ำถาวร และจ่ายค่าตอบแทนที่ดินในราคาที่เป็นธรรม และจัดหาพื้นที่รองรับให้กับกลุ่ม

⁶¹See, Norman I. Silber, "Thriving on Adversity: Corporate Treatment and Mistreatment of Consumers in the Wake of Hurricane Katrina," *Loyola Consumer Law Review* 22, 2 (2009), 139-182, at 172-176, see also, Spencer S. Hsu, "Housing Aid Called Too Much, Too Little: FEMA Critics Cite Waste as Evacuees Strain to Pay Rent," *Washington Post*, 12 October 2005, A6; Spencer S. Hsu, "Order Shows FEMA Aid Shortcomings: Fraction of Households to Reach Cap-Bureaucracy Is Faulted," *Washington Post*, 3 December 2006, A16.

ประชาชนเหล่านั้น จึงเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว และเป็นการจัดสรรการใช้พื้นที่ดินของประเทศตามที่ได้ประกาศเอาไว้รวมถึงเป็นการตอบสนองต่อหลักการผังเมืองที่ถูกละเอียดและลึ้มเลื่อนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังสามารถลดสภาวะการเกิดผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (Internally Displaced Persons: IDPs) และผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดน (Externally Displaced Persons) ด้วยสาเหตุจากภัยพิบัติธรรมชาติ⁶² และเป็นการดำรงหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสังคมตามหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐบาลไทยในการคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชน⁶³ มิฉะนั้น ทุกครั้งรัฐบาลไทยก็ต้องประกาศใช้นโยบายพิเศษเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเป็นการแฝงสร้างฐานคะแนนเสียงอย่างหนึ่ง และก่อให้เกิดความขัดแย้งตามที่ปรากฏเป็นข่าวที่ยังไม่ยุติราบจนกระทั่งทุกวันนี้

⁶²แม้ส่วนมากจะเข้าใจกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว มีสถานภาพต่างกัน, see, Frederic L. Kirgis, "Hurricane Katrina and Internally Displaced Persons," American Society of International Law [Online]. available URL: <http://www.asil.org/insights/050921.cfm>, 2012 (June, 5).

⁶³การกำเนิดของภาคประชาสังคมเพื่อสำหรับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพย์สิน, see, John Locke, *Second Treatise of Civil Government* (New York: Prometheus Books, 1986), 8.

บรรณานุกรม

- กำธร กำประเสริฐ และมัลลิกา พินิจจันทร์. **หลักกฎหมายเอกชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557**. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553.
- คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, สำนัก กรรมการ 3, สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- นิลุบล สู่พานิช. **แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม ในการจัดการความเสี่ยง จากภัยพิบัติ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย, 2549.
- ภัทระ ลิมปศิริระ. “กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมใน สถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค.” **วารสารยุโรปศึกษา** 18, 1 (2553): 82-123.
- เรอเน กียอง. **การร่างประมวลกฎหมายในประเทศสยาม**. แปลโดย สุรพล ไตรเวทย์. กรุงเทพ- มหานคร: วิญญูชน, 2550.
- ศูนย์รวมข้อมูลอุทกภัยไทย. **มาตรการเยียวยาอุทกภัย** [Online]. http://flood.egov.go.th/flood/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=161, 2555 (พฤษภาคม, 24).
- ส่วนกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. **รวบรวม กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และवादภัย** [Online]. available URL: <http://61.19.54.137/law/dpmlaw/main/subindex.php?page=sub&category=169>, 2555 (พฤษภาคม, 24).
- สำนักนายกรัฐมนตรี. **การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ปี 2554** [Online]. available URL: http://flood.egov.go.th/flood/images/file/brochure_RecoveryPlan.pdf, 2012 (มิถุนายน, 5).
- สุพร รัตนนาคินทร์ และคณะ. **คำศัพท์ด้านสาธารณภัย**. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย, 2551.
- Amin, Sayed Hassan. “The Doctrine of Changed Circumstances in International Trade.” **World Law** 5 (1984): 41-45.
- _____. “The Theory of Changed Circumstances in International Trade.” **Lloyd’s Maritime and Commercial Law Quarterly** 4 (1982): 577-586.

- Amin, Sayed Hassan. **Islamic Law in the Contemporary World : Introduction, Glossary, and Bibliography** Glasgow : Royston, 1985.
- Augenblick, Mark and Rousseau, Alison B. “Force Majeure in Tumultuous Times: Impracticability as the New Impossibility It’s Not as Easy to Prove as You Might Believe.” **Journal of World Investment and Trade** 13, 1 (2012): 59-75.
- Boodman, Martin. “The Myth of Harmonization of Laws.” **American Journal of Comparative Law** 39, 4 (1991): 699 – 724.
- Caron, David D. “Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness.” in **The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes**, Editors by David D. Caron and Charles Leben, pp. 3-29 The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. **EM-DAT** [Online]. available URL: <http://www.emdat.be>, 2012 (June, 5).
- Charlotte, Benson and Clay, Edward I. **Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disaster: Disaster Risk Management Series No.4** Washington, DC: The World Bank, 2004.
- Code Napoleon**. translated by Barrister of the Inner Temple. London: William Benning, Law Bookseller, 1827.
- Coulson, Noel J. **Commercial Law in the Gulf State: The Islamic Legal Tradition**. London: Graham and Trotman Ltd., 1984.
- El-Hassan, Abd El-Wahab Ahmed. “Freedom of Contract, the Doctrine of Frustration, and Sanctity of Contracts in Sudan Law and Islamic Law.” **Arab Law Quarterly** 1, 1 (1985): 51-59
- Federal Emergency Management Agency. **Help After a Disaster Applicant’s Guide to the Individuals & Households Program (FEMA 545 / July 2008)** [Online]. available URL: http://www.fema.gov/pdf/assistance/process/help_after_disaster_english.pdf, 2012 (June, 5).
- Fidler, David. **International Law and Infectious Diseases**. New York: Oxford University Press, 1999.
- Guha-Sapir, Debby and others. **Annual Disaster Statistical Review 2010: The Numbers and Trends**. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2011.

- Haraszti, Gy?rgy. "Treaties and the Fundamental Change of Circumstances." in **Recueil des Cours, I (1973)**, pp. 46-60 Leiden: Sijthoff, 1974.
- Hlilhorst, Dorothea. "Dead or Alive? Ten Years of the Code of Conduct for Disaster Relief." **Humanitarian Practice Network** 29 (2005): 46-47.
- Hsu, Spencer S. "Housing Aid Called Too Much, Too Little: FEMA Critics Cite Waste as Evacuees Strain to Pay Rent." **Washington Post**, 12 October 2005, A6.
- _____. S. "Order Shows FEMA Aid Shortcomings: Fraction of Households to Reach Cap-Bureaucracy Is Faulted." **Washington Post**, 3 December 2006, A16.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. **World Disasters Report 2000: Focus on Health Public**. Geneva: International of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001.
- _____. **Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study**. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007.
- _____. **Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online]. available URL: [http://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20\(English\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20(English).pdf), 2012 (June, 5).
- International Law Commission, **Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. 1, Part 1**. Geneva: United Nations Publication, 1966.
- International Strategy for Disaster Reduction. **Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction** [Online]. available URL: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>, 2012 (June, 5)
- Kelly, Jay D. "So What's Your Excuse? An Analysis of Force Majeure Claims." **Texas Journal of Oil, Gas, and Energy Law** 2, 1 (2006): 91-124.
- Kirgis, Frederic L. "Hurricane Katrina and Internally Displaced Persons." **American Society of International Law** [Online]. available URL: <http://www.asil.org/insights050921.cfm>, 2012 (June, 5).
- Lewis, Harold A. "Allocating Risk in Take or Pay Contracts: Are Force Majeure and Commercial Impracticability the Same Defence?." **Southwestern Law Journal**, 42 (1989) 1047-1061.

- Locke, John. **Second Treatise of Civil Government**. New York: Prometheus Books, 1986.
- Macallister-Smith, Peter. **Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations**. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991.
- Perry, Ronald W., and Enrico Louis Quarantelli, eds. **What Is A Disaster?** Bloomington, IN: libris Corporation, 1995.
- Quarantelli, Enrico Louis., ED. **What is a Disaster? Perspectives on the Question**. London: Routhledge, 1998.
- Rayner, Sue. "A Note on Force Majeure in Islamic Law." **Arab Law Quarterly** 6, 1 (1991): 86-89.
- Sarfatti, Mario. "Comparative Law and the Unification of Law." **Tulane Law Review**. 26, 3 (1952): 317-354.
- Silber, Norman I. "Thriving on Adversity: Corporate Treatment and Mistreatment of Consumers in the Wake of Hurricane Katrina." **Loyola Consumer Law Review**. 22, 2 (2009): 139-182
- Stratton, Ruth M., **Disaster Relief: The Politics of Intergovernmental Relations**. Maryland: University Press of America, 1989.
- SuperAdminEMDAT. **Classification** [Online]. available URL: <http://www.emdat.be/classification>, 2012 (June, 5).
- _____. **Top 10 most important Flood disasters for the period 1900 to 2012 sorted by economic damage costs at the country level**: [Online]. available URL: http://www.emdat.be/result-disaster-profiles?disgroup=natural&period=1900%242012&dis_type=Flood&Submit=Display+Disaster+Profile, 2012 (June, 5).
- Toman, Jiri. **Report on the Convention for Expediting Emergency Relief**. Geneva: Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984.
- Treitl, Guenter H. **Frustration and Force Majeure**. London: Sweet and Maxwell, 1994.
- United Nations Development Programme. **Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development**. New York, NY: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, and United Nations International Strategy for Disaster Reduction. **The Asia-Pacific Disaster Report 2010: Protecting Development Gains Reducing Disaster Vulnerability and Building Resilience in Asia and the Pacific** [Online]. available URL: http://www.unisdr.org/files/16132_asiapacificdisasterreport20101.pdf, 2012 (June, 5).

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. **2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction**. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009.

Yntema, Hessel E. "Comparative Research and Unification of Law." **Michigan Law Review** 41, 2 (1942): 261–268.
