

น้ำท่วมขนาดใหญ่: สิทธิและการละเมิดสิทธิ  
Hatyai Flood: Rights and Rights Violation

ธวัชชัย ชูดำ  
Tawatchai Chudum

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of  
Master of Arts in Human and Social Development  
Prince of Songkla University

2556

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ชื่อวิทยานิพนธ์      น้ำท่วมขนาดใหญ่: สิทธิและการละเมิดสิทธิ  
ผู้เขียน              นายธวัชชัย ชูดำ  
สาขาวิชา             พัฒนามนุษย์และสังคม

---

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

คณะกรรมการสอบ

.....

.....ประธานกรรมการ

(ดร. น.สพ.อุทัย ปริญญาสุทธินันท์)

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์)

.....กรรมการ

(ดร.อัจฉรา วงศ์พัฒนามงคล)

.....กรรมการ

(ดร.อุทิศ สังขรัตน์)

.....กรรมการ

(ดร.สุรพงษ์ ยี่มละมัย)

.....กรรมการ

(ดร. น.สพ.อุทัย ปริญญาสุทธินันท์)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และ  
สังคม

.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระพล ศรีชนะ)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อวิทยานิพนธ์    น้ำท่วมหาดใหญ่: สิทธิและการละเมิดสิทธิ

ผู้เขียน            นายธวัชชัย ชูดำ

สาขาวิชา        พัฒนามนุษย์และสังคม

ปีการศึกษา      2555

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม เก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่ม โดยมีผู้ให้ข้อมูลคือ ผู้นำและสมาชิกชุมชนจำนวน 5 ชุมชน รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ และประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ผลการวิจัยมีสองประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ประเด็นแรกคือ สิทธิ พบว่า (1) ชุมชนเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายแต่การตระหนักและตื่นตัวต่อสิทธิของตนยังมีน้อย ทั้งนี้สะท้อนได้จากความไม่สมดุลระหว่างสถานการณ์การละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นกับการต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตน (2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของพื้นที่เมืองหาดใหญ่ อยู่ในระดับการเข้าร่วมรับฟังข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ แต่ยังไม่ถึงในส่วนของภาวะการตัดสินใจ และประเมินผลการดำเนินการแก้ปัญหา และ (3) การได้รับการช่วยเหลือเยียวยาของชุมชนในพื้นที่รอบนอกยังไม่ทั่วถึง โดยขณะเกิดเหตุความช่วยเหลือจำกัดอยู่เพียงพื้นที่ที่ติดถนนสายหลัก ขณะที่พื้นที่ในตรอกซอยไม่ได้รับการช่วยเหลือ ส่วนกรณีหลังเกิดเหตุ ผู้ประสบภัยได้รับเพียงเงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 5,000 บาท แต่ไม่ได้รับเงินชดเชยความเสียหายของที่พักอาศัย ทั้งนี้ในภาพรวมพบว่า การชดเชยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในแง่ของจำนวนของผู้ได้รับความเสียหายและมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนประเด็นที่สองคือ การละเมิดสิทธิ พบว่า คนในชุมชนพื้นที่รอบนอกรับรู้ว่าการละเมิดสิทธิ ทั้งการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ชุมชนของตนต้องเป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน และความไม่เป็นธรรมในการช่วยเหลือเยียวยา รวมถึงการถูกละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วม และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2550

การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนเมืองหาดใหญ่ ดังนี้ (1) ควรมีการทบทวนแนวทางการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่โดยนำประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิตามาร่วมพิจารณาอย่างจริงจัง (2) หน่วยงานของรัฐควรมีการพูดคุยและให้ข้อมูลกับชุมชนอย่างตรงไปตรงมาในการดำเนินการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน (3) ประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายอย่างจริงจังในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งในส่วนของพื้นที่ต้นน้ำ ทั้งเรื่องของพื้นที่ป่า อ่างเก็บน้ำ แก้มลิง ระบบการระบายน้ำในพื้นที่กลางน้ำ รวมถึงการจัดการพื้นที่ปลายน้ำ ให้สามารถรองรับการระบายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) ควรมีรูปแบบการจัดการโดยออกกฎหมายที่รองรับหลักการชดเชยเยียวยาการประกันความเสียหายที่ชัดเจนและเป็นธรรม

Thesis Title: Hat Yai Flood: Rights and Rights Violation  
Author: Mr. Thawatchai Chudam  
Major: Human and Social Development  
Academic Year: 2012

## ABSTRACT

This qualitative research aimed to study the rights and violation of rights of the outer circle community of Hat Yai Municipality resulting from flood management. In-depth interviews and group discussions were used. Informants were community leaders and members from 5 communities, government officials and people in the neighboring areas. The results included 2 essential issues: rights and rights violation. In terms of rights, it was found that (1) the communities understood what their legal rights were but their awareness of and alertness about the rights were little as reflected by the imbalance between the number of cases of rights violation that occurred and the fights for their rights; (2) the community participation in Hat Yai flood management was only at the level of listening to the information disseminated by government agencies, not yet at the level of analysis, decision-making, and evaluation of the problem solving process; (3) compensation for the outer circle community of Hat Yai did not conclusively cover the damage. At the time of the flood, assistance was limited to the areas next to the main roads, not in alleys and lanes. After the flood, the victims received only an emergency aid of 5,000 baht but none for the damages of the house and property. In an overall picture, it was found that the compensation was not in concordance with the real damage both in terms of the number of victims and the size of damage. In terms of rights violation, people in the outer circle were aware of it as well as knowing that double standard was used causing injustice as in the case of the communities having to be the receptor of the flood water to

protect the Hat Yai inner circle and the unjust compensation as well as violation of rights to participate and access news and information according to the law under the Constitution of the Royal Thai Kingdom 2550 B.E.

Choosing ways to manage floods so that they are effective and fair have to take the followings into consideration: (1) reviewing of success and failure lessons learnt from the events and associating them with an array of academic knowledge, taking into account justice and appropriateness to the community context, (2) government-provided mechanics for practice in future flood prevention with true participation from the community, (3) Integration, coordination and participation from all parties and (4) management format validated by law issued to serve the compensation management for clear and fair damage warranty.

## กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณทุกความกรุณาและขออน้อมรับทุกคำสอนสั่งด้วยจิตคารวะ  
ธวัชชัย ชูดำ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
Abstract	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(7)
รายการภาพประกอบ	(10)
รายการตาราง	(13)
บทที่	
1      บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. คำถามการวิจัย	6
3. วัตถุประสงค์การวิจัย	6
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
5. ขอบเขตการศึกษา	6
6. นิยามศัพท์เฉพาะ	7
2      วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
1. สิทธิและการละเมิดสิทธิ	8
2. เรื่องควรรู้เกี่ยวกับอุทกภัย	25
3. สถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย	29
4. น้ำท่วมและการละเมิดสิทธิ	36
5. ทบทวนบทเรียนการจัดการน้ำท่วมจากต่างประเทศ	42
6. น้ำท่วมขนาดใหญ่	58
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย	70
3      วิธีดำเนินการวิจัย	72
1. การเลือกพื้นที่ในการศึกษาวิจัย	73
2. แหล่งข้อมูล	74
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล	74

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	4. ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย	75
	5. การวิเคราะห์ข้อมูล	75
4	วิธีชุมชนขนาดใหญ่	76
	1. บริบทเมืองขนาดใหญ่	76
	2. เทศบาลนครขนาดใหญ่	81
	3. วิธีชุมชนรอบนอกเมืองขนาดใหญ่	95
	4. อดีตและปัจจุบันของคลองอู่ตะเภา	98
5	สิทธิและการละเมิดสิทธิ	104
	1. การตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน	104
	2. สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วม	112
	3. สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา	121
	4. สิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอก	130
6	จากบทเรียนสู่แนวทางปฏิบัติ	144
	1. องค์กรและหน่วยงานที่จัดการน้ำท่วม	145
	2. มาตรการทางกฎหมาย	147
	3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม	149
	4. การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย	150
	5. การแก้ปัญหาหน้าท่วมอย่างยั่งยืน	152
7	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	154
	1. สรุปและอภิปรายผล	154
	2. ข้อเสนอแนะ	164
บรรณานุกรม		167



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
ภาคผนวก	173
ภาคผนวก ก การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน	174
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	176
ภาคผนวก ค ภาพการเข้าร่วมประชุมหารือการแก้ปัญหาน้ำท่วมในเวทีต่างๆ	179
ประวัติผู้เขียน	184

## รายการภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
1	แผ่นดินใหม่ใน Zuiderzee Works	44
2	เขื่อนในโครงการ Delta Works	45
3	ลักษณะทางกายภาพอำเภอลาดใหญ่	59
4	ลำน้ำหลักและลำน้ำสาขาในกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา	59
5	ทิศทางการไหลของน้ำจากลุ่มน้ำย่อยรอบเทศบาลนครหาดใหญ่	61
6	ระดับน้ำและลักษณะการล้นของน้ำจากคลองอู่ตะเภา	62
7	แผนผังโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอลาดใหญ่	70
8	พื้นที่ชุมชนที่ใช้ศึกษา	73
9	แผนที่แสดงอาณาเขตอำเภอลาดใหญ่	77
10	แผนที่แสดงพื้นที่อำเภอลาดใหญ่	77
11-12	เมืองหาดใหญ่ในอดีต	79
13-14	เมืองหาดใหญ่ในปัจจุบัน	83
15	พื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่	83
16	พื้นที่ศึกษาในการวิจัยนี้	86
17	แผนที่ชุมชนเทศบาลพัฒนา	86
18	สภาพทั่วไปของชุมชนเทศบาลพัฒนา	87
19	คุณยายจบให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม	88
20	คุณวัลภาชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553	88
21	แผนที่ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1	89
22	ชุมชนริมคลองระบายน้ำที่ 1	89
23	คุณมาลินีชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553	90
24	คุณเส้นชี้ระดับน้ำท่วมปี พ.ศ. 2555	90
25	แผนที่ชุมชนตลาดพ่อพรหม	91
26	ตลาดนัดพ่อพรหมในวันธรรมดา	92
27	คุณอามีดินชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553	92
28	คุณกอดิหะชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555	92
29	แผนที่ชุมชนศาลาลุงทอง	93

## รายการภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
30	ศาลาลุงทองที่มาของชื่อชุมชน	94
31	คุณป้าเจริญให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม	95
32	คุณสวัสดิ์ชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553	95
33	แผนที่ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน	96
34	สภาพโดยทั่วไปของชุมชนวัดหาดใหญ่ใน	96
35	คุณเจริญให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม	97
36	คุณอนันท์ให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม	97
37	ภาพคลองอู่ตะเภาเมื่อครั้งอดีต	99
38	ภาพคลองอู่ตะเภาในปัจจุบัน	99
39	ท่อระบายน้ำทิ้งในคลองอู่ตะเภา	102
40	ท่อน้ำเสียโรงงานที่ปล่อยลงคลองอู่ตะเภา	102
41	การสนทนากลุ่มในชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1	109
42	คุณมาลินี กาเดร์ ประธานชุมชน	109
43-44	การสนทนากลุ่มในชุมชนตลาดพ่อพรหม	111
45-46	การสนทนากลุ่มในชุมชนศาลาลุงทอง	114
47	การประชุมในชุมชนวัดหาดใหญ่ใน	116
48	การหารือเรื่องน้ำท่วมชุมชนวัดหาดใหญ่ใน	116
49	คลองระบายน้ำที่ 1	118
50	ผู้วิจัยเดินวัดความกว้างของคลองระบายน้ำที่ 1	118
51-52	ร้านอาหารริมคลองระบายน้ำที่ 1 ในยามค่ำคืน	119
53-54	การสนทนากลุ่มกับสมาชิกชุมชนเทศบาลพัฒนา	120
55-56	การร่วมประชุมหารือปัญหาน้ำท่วมระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่กับผู้นำชุมชน	134
57	คุณโสภณชุมชนหน้าโรงเหล้าสรรพสามิตร	138
58	คุณโสภณกับคุณสมใจกำลังให้สัมภาษณ์	138
59	ตลาดแผงทองซึ่งตั้งอยู่ในย่านเศรษฐกิจของเมืองหาดใหญ่	140
60	คุณณัฐพล ผู้ให้ข้อมูลจากตลาดแผงทอง	140
61	คุณจอมพจน์กำลังให้สัมภาษณ์	140

## รายการภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
62	การประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคใต้ในการแก้ปัญหาน้ำท่วม	180
63	การประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนเมืองทั้ง 101 ชุมชนเพื่อรับมือน้ำท่วม	180
64	การประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนในเขต 1 และ เขต 2 เพื่อรับมือน้ำท่วมปี พ.ศ.2555	181
65	การประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนในเขต 3 และ เขต 4 เพื่อรับมือน้ำท่วมปี พ.ศ. 2555	181
66	การประชุมเรื่องบ้านพี่เลี้ยงในการรับมือน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555	182
67	การเข้าร่วมเสวนา เรื่องการเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติน้ำท่วมขนาดใหญ่	182
68	การร่วมประชุมหารือในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในชุมชนวัดหาดใหญ่ใน	183
69	การร่วมประชุมหารือกับผู้นำในเทศบาลคูเต่าในการแก้ปัญหาน้ำท่วม	183

## รายการตาราง

ภาพที่		หน้า
1	บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย	30
2	สถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย	32
3	ประเมินความเสียหายกับความสูญเสีย	34
4	ประเมินความต้องการใช้เงินในการฟื้นฟูและซ่อมแซมความเสียหายจากน้ำท่วม	35
5	สถานการณ์ตัวอย่างการละเมิดสิทธิและข้อคำถามทางกฎหมาย	38
6	การจัดการน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย	57
7	ปริมาณน้ำฝน น้ำท่าในปีที่เกิดอุทกภัยในพื้นที่	60
8	สถานการณ์น้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีตที่ผ่านมา	65
9	สถิติระดับและพื้นที่น้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีต	66
10	เปรียบเทียบสภาพน้ำท่วมในอำเภอขนาดใหญ่	67
11	หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551	126

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความถี่และความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อันสืบเนื่องจากสภาวะเรือนกระจก ที่เกิดจากการที่มนุษย์ในโลกนี้ใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย มีการเผาผลาญเชื้อเพลิงอย่างไร้ขีดจำกัด ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ การเผาป่า อีกทั้งควันพิษจากท่อไอเสียยานยนต์ และโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งประกอบด้วยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ไฮโดรคาร์บอน มีเทน และฝุ่นละออง ลอยขึ้นไปสะสมในชั้นโอโซน พื้นผิว และชั้นบรรยากาศ เกิดเป็นลักษณะคล้ายเรือนกระจกห่อหุ้มโลก และกักความร้อนจากแสงอาทิตย์ไว้บนพื้นผิวโลกเกินความจำเป็น ส่งผลให้อุณหภูมิผิวพื้นดินและผิวน้ำสูงมากขึ้นทุกขณะ เกิดวิกฤติโลกร้อนคุกคามไปทุกภูมิภาคของโลก

นอกจากนี้ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยที่ถูกตัดแปลง แก้ไข ทำลายอย่างรุนแรง ระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติเสียความสมดุล ทำให้โอกาสการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์มีความรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้นซึ่งการเกิดภัยพิบัติแต่ละครั้งได้สร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์การเกิดอุทกภัยที่นับวันจะสร้างผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากมายมหาศาล ตัวอย่างในปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยได้เกิดอุทกภัย จำนวน 7 ครั้ง มีพื้นที่ประสบภัย รวม 74 จังหวัด มีผู้เสียชีวิต 266 คน มีมูลค่าความเสียหายในเบื้องต้นประมาณ 16,338,772,341 บาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2554) ในปลายปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบอุทกภัยครั้งใหญ่ในรอบ 70 ปีมหาอุทกภัยในครั้งนี้มีสาเหตุจากฝนที่ตกหนักเป็นบริเวณกว้างและสะสมต่อเนื่องตลอดทั้งฤดูฝนจากอิทธิพลของมรสุมและพายุลูกไดมอนด์ 5 ลูก ได้แก่ พายุโซนร้อน “ไหหมา” (Haima) ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน พายุโซนร้อน “นกเตน” (Nok-Ten) ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม พายุโซนร้อน “ไห่ถาง” (Haitang) ในช่วงปลายเดือนกันยายน พายุไต้ฝุ่น “เนสาด” (Nesat) ในช่วงปลายเดือนกันยายนเช่นกัน พายุโซนร้อน “นาลแก” (Nalgae) ในช่วงต้นเดือนตุลาคม โดย “นกเตน” เป็นพายุลูกเดียวที่เคลื่อนเข้าสู่ไทย ในปีนี้ขณะที่อ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชัน ส่วนพายุลูกอื่นๆ ได้สลายตัวไปก่อนที่จะเข้ามาถึงไทยส่งผลให้ตั้งแต่ 1 มกราคมถึง 31 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ไทยมีปริมาณฝนตกสะสม 1,822.4 มิลลิเมตร สูงกว่าค่าปกติ (เฉลี่ย 30 ปี) ถึงร้อยละ 28 และหากนับเฉพาะภาคเหนือจะสูงกว่าค่าปกติถึงร้อยละ 42 ปริมาณน้ำฝนดังกล่าวจึงสะสมเป็นมวลน้ำจำนวนมากมหาศาล ส่งผลให้ทางไหลของน้ำตามธรรมชาติไม่สามารถรองรับได้ จึงเอ่อล้น เข้าท่วมพื้นที่

การเกษตรและพื้นที่อุตสาหกรรม และมีความรุนแรงสูงสุดในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายนที่ผ่านมา สร้างความสูญเสียอย่างมากมายแก่ประชาชนและระบบเศรษฐกิจ ทั้งบ้านเรือน ทรัพย์สิน โรงงาน เครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ (กรมอุตุฯ 2555) จากเหตุการณ์อุทกภัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะต้องสูญเสียงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรผู้ประสบภัย และงบประมาณในการฟื้นฟูบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ ที่เสียหายจากการเกิดอุทกภัยเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์ในแต่ละครั้ง สร้างความสูญเสียให้แก่ชีวิต ทรัพย์สินและส่งผลกระทบต่อสภาพทางจิตใจของประชาชนจากการสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รัก พร้อมทั้งสร้างความหวาดกลัว ความวิตกกังวลกับภัยที่อาจจะเกิดขึ้นอีก ซึ่งจะเป็นเมื่อไร จะรุนแรงขนาดไหนในอนาคตก็ยังไม่มีการตอบได้

ภาวะน้ำท่วมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ตามธรรมชาติ แต่การที่เหตุการณ์น้ำท่วมได้กลายเป็นปัญหาและเป็นภัยพิบัติ ทำให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้นงานวิจัยของนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากต่างยืนยันว่า นอกเหนือจากเหตุการณ์ภัยแล้งที่กำลังจะมีเพิ่มมากขึ้น เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ก็จะเกิดบ่อยครั้งขึ้นควบคู่กันไป (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2554) น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้กลายเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายและถูกนำไปผูกกับเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ ทั้งในเชิงเทคนิค สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมาย หลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดการน้ำ และน้ำท่วม ในมุมมองเรื่องความเป็นธรรมระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันนั้น มีหลักการสำคัญว่า จะต้องมีการกระจายโอกาสในการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นธรรม ดังนั้น เมื่อฝ่ายใดได้ประโยชน์ ฝ่ายนั้นย่อมต้องรับภาระบางอย่างเป็นการชดเชย และฝ่ายที่เสียประโยชน์ก็ต้องได้รับการเยียวยาบางอย่างควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม หากหลักการข้างต้นเป็นที่สุด อาจจะหมายความว่าทุกพื้นที่ที่สามารถกระจายความเจริญกระจายโอกาส กระจายความเสี่ยงภัย และกระจายการรับภัยกันอย่างไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่น่าจะถูกต้อง เพราะผู้ที่จัดการทรัพยากรน้ำย่อมต้องเข้าใจธรรมชาติของน้ำ ระบบทางไหลเวียนของน้ำ และเคารพการมีอยู่ของทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ ต้องจัดการเพื่อให้ระบบนิเวศมีความสมดุลและยั่งยืนควบคู่กันไป หลักความเป็นธรรมในเรื่องนี้จึงควรคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ต้องหาจุดที่เหมาะสมให้พบ โดยมีธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง มิใช่ผลประโยชน์ของมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ 2554)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็ได้วางแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนไว้ กล่าวคือ รัฐต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยร่วมกับชุมชนและประชาชน กฎหมายไทยให้สิทธิประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิในการโต้แย้งสิทธิที่จะร่วมตัดสินใจ และสิทธิในการฟ้องคดีหากสิทธิที่มีถูกละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมตามระบบกฎหมายไทย เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ รัฐจึงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิอย่างถูกต้อง

การดำเนินการของรัฐจักต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคตามหลักนิติรัฐ ที่จะต้องดูแลประชาชนอย่างถูกต้องเหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีการจัดการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน เคารพและให้ความระมัดระวังในเรื่องเพศ อายุ ฐานะ และความต้องการที่แตกต่างกัน ควรได้รับการดูแลโดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักมนุษยธรรม แต่การจัดการน้ำท่วมของภาครัฐที่ผ่านมาทำให้เกิดคำถามและข้อสงสัยกับคำถามข้างต้นว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เช่น ความรุนแรงและความยืดหยุ่นของวิกฤตที่ประชาชนในบางพื้นที่ต้องถูกน้ำท่วมสูงเป็นเวลานานเป็นเพราะภาครัฐเลือกปฏิบัติช่วยเหลือเฉพาะพื้นที่บางส่วนโดยการ ไม่ปล่อยให้ น้ำระบายออกตามธรรมชาติโดยสะดวก รัฐบาลได้เลือกปฏิบัติโดยทุ่มงบประมาณวัสดุก่อสร้างคันหรือเขื่อนกั้นน้ำให้ แข็งแรงและทนทานเฉพาะบางพื้นที่ ในขณะที่บางพื้นที่กลับได้รับการสนับสนุนที่ขาดแคลน ไม่เท่าเทียมกัน เขตอุตสาหกรรมที่จมน้ำไปหลายแห่งนั้น บางแห่งได้รับการเลือกปฏิบัติให้ความคุ้มครองดูแลหนาแน่นเป็นพิเศษยิ่งกว่าที่อื่นเพราะเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูงมีส่วนได้เสียกับกำไรของเขตอุตสาหกรรมนั้น ในขณะที่หลายพื้นที่กลับไม่ได้รับการแจ้งเตือนและถูกละเลยจริงหรือไม่ว่า การบริหารน้ำที่เลือกปฏิบัติและผิดพลาดเป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่หรือให้ข้อมูลอย่างเต็มที่ เพราะเกรงกลัวอิทธิพลทางการเมืองที่โยงใยกับผลประโยชน์ของพื้นที่บางบริเวณ และงบประมาณในการเตรียมการรับมือน้ำท่วมกลับถูกย้ายไปใช้เพื่อการอื่น (วีรพัฒน์ ปริยวงศ์ 2554)

กลไกความไม่เท่าเทียมทำงานโดยกลบเกลื่อนเรื่องความเป็นธรรมและความเท่าเทียมโดยเน้นและคำนึงถึงเพียงเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อกำหนดว่าใครควรมีศักดิ์ศรีและคุณค่าเท่าใด โดยมีพื้นที่น้ำท่วมเป็นภาพสะท้อนตัวชี้วัดคุณค่าความสำคัญ การบริหารจัดการดังกล่าวนี้เป็นการละเมิดสิทธิที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งจากประชาชนกับประชาชนและระหว่างประชาชนกับรัฐ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลกับกลุ่มบุคคลอาจมีได้เมื่อมีการจัดการน้ำ ในภาวะวิกฤตที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมในระหว่างชุมชนต่างๆ จนบางครั้งเกิดเป็นข้อขัดแย้งถึงขั้นใช้กำลังกันได้ เหตุการณ์ความขัดแย้งที่มีความรุนแรงถึงขั้นใช้กำลังทำลายพังกั้นน้ำหรือแนวกระสอบทรายที่อีกฝ่ายได้กระทำไว้ เพื่อให้อีกชุมชนหนึ่งได้รับภาระหรือความเสียหายในลักษณะเดียวกัน เป็นภาพที่เกิดขึ้นจนชินตาไปแล้ว ในสถานการณ์น้ำท่วมในสังคมไทย พิจารณาได้จากกรณีชาวบ้านลูกฮือทำลายบึงแบ๊วกที่ดอนเมือง มีอบที่ปิดถนนพระราม 2 ความขัดแย้งระหว่าง อำเภอลำลูกกา กับเขตสายไหมและคลองสามวา หรือที่คลองประปา ระหว่างชาวดอนเมืองและชาวปากเกร็ด ตลอดจนความขัดแย้งจากการเจรจาต่อรองปริมาณการปล่อยน้ำระหว่างชุมชนที่อยู่ใน และนอกเขตประตูกั้นน้ำต่างๆ ในเขต จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และกรุงเทพมหานคร (“2012: ความขัดแย้งของสังคม น่าน้ำกว่าภัยพิบัติ” 2554) หากจะพิจารณาให้เป็นรูปธรรม ข้อขัดแย้งในช่วงการเผชิญปัญหาน้ำท่วมมักจะเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูระบายน้ำการตัดสินใจในระดับนโยบายเกี่ยวกับการผันน้ำหรือแม้กระทั่งการจัดทำแนวหรือคันกั้นน้ำ รวมทั้งการกักตุนและขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม



จากสถานการณ์การละเมิดสิทธิจากการบริหารจัดการน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคกลางของประเทศ ทำให้จำเป็นต้องหันกลับมามองเมืองหาดใหญ่ว่ามีสถานการณ์การละเมิดสิทธิจากการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมของรัฐเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเมืองหาดใหญ่เป็นพื้นที่หนึ่งที่เกิดน้ำท่วมบ่อยและมีแนวโน้มจะมีความถี่และรุนแรงขึ้น ด้วยลักษณะพื้นที่ตัวเมืองเป็นที่ราบลุ่มแอ่งกระทะ อำเภอหาดใหญ่ตั้งอยู่ตอนกลางของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ที่มีลักษณะเป็นที่ราบต่ำ เป็นส่วนที่รองรับน้ำที่ไหลบ่าลงมาจากที่ต้นน้ำเขตอำเภอสะเดา และยังได้รับอิทธิพลจากการหนุนและการรุกของน้ำเค็มจากทะเลสาบสงขลาประกอบกับการอยู่ในโซนฝนตกชุกทำให้ชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมมาตลอด จนกล่าวได้ว่ามีโอกาสเกิดน้ำท่วมในเขตตัวเมืองหาดใหญ่ที่มีความรุนแรงทุกๆ รอบ 10-12 ปี เช่น ในปี พ.ศ. 2518 2531 2543 2553 เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา (2554) รายงานสถานการณ์อุทกภัยและการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในพื้นที่จังหวัดสงขลา พบว่าระหว่างวันที่ 1-11 พฤศจิกายน 2553 มีพื้นที่ประสบภัย รวม 16 อำเภอ 12 เขตเทศบาล 119 ตำบล 1,049 หมู่บ้าน ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 269,233ครัวเรือน 802,247 คน อพยพไปอยู่ที่ปลอดภัย 39,900 คน มีผู้เสียชีวิต 35 คน ผู้บาดเจ็บ 1,494 คน ความเสียหายทางด้านทรัพย์สิน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น 623 หลัง เสียหายบางส่วน 43,331 หลัง พื้นที่การเกษตร เสียหาย 202,499 ไร่ มูลค่า ความเสียหายโดยรวมกว่า 1,517,795,800 ล้านบาท สำหรับเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนี้สร้างความเสียหายให้กับเมืองหาดใหญ่เป็นจำนวนมาก โดยในเบื้องต้นมูลค่าความเสียหาย มีมากกว่า 1,000 ล้านบาท เนื่องจากเมืองหาดใหญ่เป็นสถานที่ที่ชาวต่างชาติ เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก จึงทำให้รายได้ในส่วนนี้ขาดหายไปตลอดจนความสูญเสียด้านเศรษฐกิจของชุมชนอีกจำนวนมากส่งผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และวิถีชีวิตของชุมชน

จากการให้ความหมายของสื่อ นักวิชาการและการรับรู้ร่วมกันของคนในพื้นที่ถึงบริบทของเมืองหาดใหญ่ว่าประกอบด้วยชุมชนที่ตั้งอยู่ในย่านเศรษฐกิจที่สำคัญระดับภูมิภาคกับชุมชนที่อยู่รอบนอกซึ่งเปรียบเสมือนพื้นที่ไข่ขาวของเมืองหาดใหญ่ อันหมายถึงพื้นที่ที่ตั้งอยู่ทางด้านตะวันตกของคลองอู่ตะเภา ส่วนย่านเศรษฐกิจซึ่งเปรียบเสมือนไข่แดงนั้น มีพื้นที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกของคลองอู่ตะเภา จากการให้นิยามดังกล่าวเป็นเหตุให้พื้นที่ตะวันออกได้รับการป้องกันจาก น้ำท่วมมากกว่า ซึ่งสามารถเห็นได้จากคันกั้นน้ำทางฝั่งตะวันตกที่มีระดับต่ำกว่าฝั่งตะวันออกของคลองอู่ตะเภา จากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นถึงการปกป้องพื้นที่จากการเกิดน้ำท่วมที่มีความเหลื่อมล้ำกัน คล้ายกับการเลือกแล้วที่จะกำหนดให้พื้นที่ส่วนใดน้ำท่วม หรือน้ำไม่ท่วม โดยหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าชุมชนเมืองหาดใหญ่มีน้ำท่วมเป็นประจำเกือบทุกปีแต่ส่วนใหญ่จะเกิดน้ำท่วมบริเวณพื้นที่รอบนอกซึ่งไม่ใช่พื้นที่ย่านเศรษฐกิจ (วรวิทย์ วนิชชาติ 2554) ดังตัวอย่าง การเขียนหัวข้อความ “หาดใหญ่ หนีไม่พ้นอุทกภัย ตัวเมืองขึ้นในรอด-ขึ้นนอกกรับน้ำ” ในการรายงานสถานการณ์น้ำท่วมอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา วันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2555

น้ำจากคลองระบายน้ำ ร.1 ล้นตลิ่งเข้าท่วมบ้านเรือนในชุมชนหาดใหญ่ใน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ชั้นนอกของตัวเมืองหาดใหญ่ นายไพโร พัฒโน นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ เปิดเผยว่า มีชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม 4 ชุมชนคือ ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน ชุมชนตลาดพ่อพรหม ชุมชนซอย 41 เพชรเกษม และชุมชนริมคลองระบายน้ำที่ 1 (คลอง ร.1) มีระดับน้ำเฉลี่ยประมาณ 30-50 เซนติเมตร ส่วนพื้นที่ชั้นในของ ตัวเมืองหาดใหญ่ สถานการณ์ยังคงเป็นปกติ จากการประเมินความเสียหายเบื้องต้น พบว่ามีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2555) และจากสถานการณ์น้ำท่วม ครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2553 ผู้วิจัยได้เป็นส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ทำให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการช่วยเหลือของภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการนำเสนอของสื่อที่มุ่งเป้าและให้ความสำคัญไปยังส่วนของพื้นที่ย่านเศรษฐกิจก่อนเสมอ

จากการรายงานข่าว เมื่อพิจารณารายละเอียด จะพบว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ระหว่างคลองอุตะภาและคลอง ร.1 อันเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยซ้ำซากเนื่องจากน้ำล้นตลิ่งจากคลองทั้งสองแห่งสร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาถึงชุมชนในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากของ เมตตา ผิวขำ (2549) ที่พบว่า ชาวชุมชนส่วนมากรู้สึกเบื่อหน่ายกับภาวะน้ำท่วมซ้ำซาก เพราะทำให้เกิดความลำบากในการอพยพและการเดินทางเข้าออกในชุมชนของตนเอง ในภาวะที่ต้องประสบกับปัญหาอุทกภัยซ้ำซากนั้นพบว่า ชาวชุมชนส่วนมากไม่ต้องการจะย้ายไปอยู่ที่อื่น เนื่องจากเกรงว่าจะมีปัญหาในการปรับตัวเมื่อต้องไปอยู่ในถิ่นใหม่ เช่น การปรับตัวในเรื่องการประกอบอาชีพ เศรษฐกิจ การศึกษาเล่าเรียนของบุตรหลาน และความสะดวกสบายต่างๆ ที่เคยได้รับการอยู่ในชุมชนเมือง และปัญหาอีกอย่างที่ได้พบได้จากการสนทนากลุ่มในคณะกรรมการชุมชนก็คือ เกิดความลำบากใจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนและความเข้าใจผิดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนในการแจกจ่ายสิ่งของที่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆและรวมไปถึงการประเมินความเสียหายของบ้านเรือนภายหลังน้ำลด รวมไปถึงการศึกษาเกี่ยวกับความต้องการของผู้ประสบภัย โดย อาทิตย์ เลิศล้ำ (2546) พบว่าความต้องการของผู้ประสบภัยน้ำท่วม มีความต้องการ 2 ช่วง คือ ช่วงที่น้ำท่วมและช่วงที่น้ำลด สิ่งที่ต้องการความช่วยเหลือประกอบด้วยข้าวสาร อาหารซึ่งเป็นอาหารท้องถิ่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ในชีวิตประจำวัน เครื่องใช้ในครัวเรือน เงินสำหรับใช้ในชีวิตประจำวัน การดูแลสุขภาพ ส่วนความต้องการหลังน้ำลด สิ่งที่ต้องการความช่วยเหลือประกอบด้วยวัสดุซ่อมแซมบ้านเรือน ห้องน้ำ ความเสียหายของพืชผลทางการเกษตร พื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำการเกษตรแห่งใหม่หรือปรับถมพื้นที่อยู่อาศัยเดิมให้สูงขึ้น จากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบภัยในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก จะเห็นได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการจัดการเพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วมจากภาครัฐทั้งด้านการป้องกันและการช่วยเหลือ รวมถึงการจัดการดังกล่าวมักจะถูกนำไปผูกโยงกับเรื่องของความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการ เนื่องจากในการจัดการมักมีการกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาว่า สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม เป็นอย่างไร

## 2. คำถามการวิจัย

สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม เป็นอย่างไร

## 3. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษา สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม

## 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม โดยผลที่คาดว่าจะได้รับจากการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริงจากสภาพปัญหาน้ำท่วมของชุมชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยซ้ำซากนั้น จะช่วยผลักดันให้เกิดแรงกระตุ้นเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องในการหาแนวทางป้องกันและแก้ปัญหา น้ำท่วมเพื่อลดการกระทบต่อสิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชน เพื่อความถูกต้องและความเป็นธรรม รวมถึงการลดความขัดแย้งในการจัดการปัญหาน้ำท่วมระหว่างภาครัฐกับประชาชน

## 5. ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตเชิงพื้นที่ ได้กำหนดพื้นที่ศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่ชุมชนหาดใหญ่ ที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยน้ำท่วมซ้ำซาก โดยมีพื้นที่ที่ตั้งอยู่ระหว่างคลองอู่ตะเภา กับคลองระบายน้ำที่ 1 (คลอง ร.1) ซึ่งจะมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเอ่อล้นตลิ่งของน้ำจากคลองอู่ตะเภา และคลอง ร.1 เป็นประจำทุกปี พื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยชุมชนทั้งหมด 5 ชุมชน กล่าวคือ (1) ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 (2) ชุมชนศาลาลุงทอง (3) ชุมชนตลาดพ่อพรหม (4) ชุมชนเทศบาลพัฒนา และ (5) ชุมชนวัดหาดใหญ่ในชุมชนดังกล่าว ได้ชื่อว่าเป็น “พื้นที่รอบนอก” ของเมืองหาดใหญ่

2. ขอบเขตเชิงเนื้อหา สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้ การรับรองเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคล ซึ่งในการศึกษานี้หมายถึง สิทธิที่ได้รับการปกป้องจากอุทกภัยอย่างเท่าเทียมกับประชาชนในพื้นที่อื่น มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาและได้รับการชดเชยในความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการบริหารจัดการน้ำท่วมของรัฐ และ ประการสำคัญ คือมีสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจน รวมถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ และประเมินผลการดำเนินโครงการในการแก้ปัญหาอุทกภัยที่มีผลกระทบต่อชุมชน

การละเมิดสิทธิ หมายถึง การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดย ผิดกฎหมาย เป็นเหตุให้เขา (ผู้ถูกระทำ) เสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี กฎหมายถือว่าผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ซึ่งในการศึกษานี้ หมายถึงการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยที่มีแนวทางการแก้ปัญหาโดยละเมิด และเพิกเฉยต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลในพื้นที่หนึ่งเพื่อปกป้องประชาชน และพื้นที่อีกพื้นที่หนึ่งให้ปลอดภัยจากอุทกภัย

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม โดยใช้แนวคิดที่มีปรากฏในวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่เชื่อมโยงกับเนื้อหาการวิจัย ประกอบด้วย (1) สิทธิและการละเมิดสิทธิ เพื่ออธิบายถึงตำแหน่งแห่งที่ของ “สิทธิ” ในสังคมไทย รวมถึงทำความเข้าใจกับ สิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนที่ต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติ รวมถึงเรื่องของการละเมิดเพื่อทำความเข้าใจกับการละเมิดสิทธิ (2) เรื่องความรู้เกี่ยวกับอุทกภัย ทำความเข้าใจถึงความหมาย ประเภท สาเหตุ การเกิดรวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้หาแนวทางในการจัดการภาวะวิกฤติที่เกิดจากอุทกภัย (3) สถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย เพื่อทบทวนเหตุการณ์น้ำท่วม ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบันทั้งในประเด็นสาเหตุรวมถึงผลกระทบและมูลค่าความเสียหาย (4) น้ำท่วมและการละเมิดสิทธิ เพื่อยกให้เห็นสถานการณ์การละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ภาคกลางในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา (5) ทบทวนบทเรียนการจัดการน้ำท่วมจากต่างประเทศ (6) น้ำท่วมขนาดใหญ่ เพื่ออธิบาย ลักษณะของอุทกภัยในเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดขึ้นว่ามีสาเหตุจากอะไร และมีแนวโน้มเป็นอย่างไรในอนาคต และ (7) กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. สิทธิและการละเมิดสิทธิ

จากปรากฏการณ์ในทางสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ซึ่งไปกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนประเด็นหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ถูกตั้งคำถามค่อนข้างมาก โดยเฉพาะคำถามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ "สิทธิ" ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่เคยมีความชัดเจน และถูกตั้งคำถามมาเป็นเวลานาน เช่น คำถามที่ว่า สิทธิคืออะไรและ ประชาชนมีสิทธิอะไรบ้าง

##### 1.1 ตำแหน่งแห่งที่ของ “สิทธิ” ในสังคมไทย

คำว่า “สิทธิ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า อำนาจอันชอบธรรม และส่วนความหมายของ อำนาจ คือความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำหรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดได้ (ราชบัณฑิตยสถาน 2542) สิทธิ นั้นจึงไม่ใช่อำนาจหรือความมีอำนาจเพียงเท่านั้น แต่ สิทธิ ต้องเป็นอำนาจที่ถูกกำกับด้วย ความชอบธรรม อันหมายถึงอำนาจที่ถูกต้องตามหลักธรรม ตามหลักของคุณงามความดี ความถูกต้อง ความยุติธรรม เช่น หลักศาสนา หลักกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ ประเพณีและเกณฑ์คุณค่าที่คนในสังคมหนึ่งๆ ยึดถือร่วมกันในภาษาอังกฤษ “สิทธิ” จึงตรงกับคำว่า “rights” ซึ่งแปลว่าความถูกต้อง ในบางตำราอาจใช้คำว่า “สิทธิอำนาจ” ในความหมายเดียวกัน เมื่อมีอำนาจอันชอบธรรม หากไม่รู้ถึงหน้าที่ที่ควรปฏิบัติก็จะก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจอันไม่ชอบธรรมขึ้นมาได้ ฉะนั้นโดยทั่วไปสิทธิหน้าที่จึงเป็น

คำคู่กัน หน้าที่จะเป็นตัวกำกับให้การใช้สิทธินั้นเป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลอง นั่นคือ ทุกคนต้องเคารพสิทธิของคนอื่นและการที่เรารู้จักเคารพสิทธิคนอื่นอันเป็นขั้นพื้นฐาน ที่ทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาค และเป็นธรรมในฐานะ ที่เกิดมาเป็นมนุษย์อยู่เหนือความแตกต่างทั้งปวง ดังนั้น “สิทธิมนุษยชน” ก็คือสิทธิในฐานะที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ และสิทธิพลเมืองก็คือสิทธิในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ

“สิทธิ” คือความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่น เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิทธิประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับ ซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ โดยสิทธิแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ สิทธิมหาชน และสิทธิเอกชน การใช้สิทธิจึงเป็นการที่จะดำเนินการให้ได้รับประโยชน์ที่ตนควรได้รับตามกฎหมาย ในทางกลับกัน การดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ที่นอกเหนือจากที่ตนควรได้รับตามกฎหมาย ในกรณีนี้กฎหมายก็จะไม่รับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้นสิ่งที่ “กฎหมายรับรองและคุ้มครอง” จึงเป็น “ขอบเขตของการใช้สิทธิ” ส่วน “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้ยังรวมถึงการให้หลักประกันในทางหลักการ ซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกับรัฐ และเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ (สมยศ เชื้อไทย 2548)

การให้ความหมายสิทธิและเสรีภาพหรือที่เรียกว่า สิทธิขั้นพื้นฐานนั้น อาจให้ความหมายได้ 2 นัย ประการแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐ เสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคจึงผูกพันและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ ประการที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานรวมเป็นสิทธิทั้งหลายซึ่งตกได้แก่ปัจเจกบุคคลมิใช่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ แต่หากได้รับสิทธิเช่นนั้นเพราะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเป็นสมาชิกของรัฐ ความมุ่งหมายของสิทธิและเสรีภาพดั้งเดิมนั้น สิทธิและเสรีภาพทำหน้าที่เป็นสิทธิในการป้องกันของปัจเจกบุคคลต่อการกระทำของรัฐ แต่ในปัจจุบันต่างยอมรับกันว่า สิทธิและเสรีภาพนั้นมิใช่เป็นเพียงสิทธิในการป้องกันเท่านั้น หากสิทธิและเสรีภาพยังมีภารกิจในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ ภารกิจในการเป็นข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติหรือภารกิจเพื่อให้เกิดความเสมอภาค ภารกิจในการคุ้มครองต่อการแทรกแซงของบุคคลที่สาม ภารกิจในการคุ้มครองในทางหลักการ นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพยังก่อให้เกิดความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติกฎหมาย และภารกิจในการให้หลักประกันในทางศาล “สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐ

กระทำการ” เป็นการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพที่มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในทางสังคมนั้น ได้ให้สิทธิเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคลเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิสิทธิของตนในเรื่องดังกล่าว สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเรียกร้องให้รัฐกระทำการนี้มักจะจำกัดอยู่เฉพาะกับสิทธิที่เรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการดำรงชีพของมนุษย์ เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขหรือสาธารณสุขประเภทต่างๆ เป็นต้น ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามสิทธิต่างๆ ดังกล่าว (บรรเจิด สิงคะเนติ 2552)

ในปัจจุบัน มีเหตุการณ์มากมายหลายกรณีที่ประชาชนลุกขึ้นมาตั้งคำถามในแง่ของความถูกต้อง ความเป็นธรรม ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ นับเป็นสัญญาณที่สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบปัจจุบัน ที่ไม่สามารถให้ความถูกต้องและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นมาได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในสังคมปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป เนื่องจากภายใต้ระบบความสัมพันธ์แบบรัฐสมัยใหม่ กฎหมายของรัฐเข้ามามีบทบาทค่อนข้างมากในการจัดความสัมพันธ์ โดยกฎหมายใช้ สิทธิ และหน้าที่ เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งต่างๆ และในแง่นี้ถ้าหากจะพิจารณาถึงคำว่า สิทธิ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสังคมไทย เราจะต้องทราบว่า มีกระบวนการในการให้ความหมายผ่านการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมักจะต่อยอดกระบวนการในการให้ความหมายเดียวและคับแคบ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรัฐและกลุ่มคนเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ดังนั้นเพื่อต้องการที่จะชี้ให้เห็นสภาพความเป็นอยู่จริงของคำว่าสิทธิในสังคมจึงต้องพิจารณาถึงนัยยะของสิทธิกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

### 1.2 นัยยะของสิทธิกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ในเชิงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย ในทางกลับกันการเปลี่ยนแปลงของสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายก็สามารถที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางสังคมและวัฒนธรรมได้ ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ระหว่างสองเงื่อนไขที่อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในสังคม สังคมไทยควรที่จะเลือกเงื่อนไขใด และการจะหยิบเงื่อนไขใดขึ้นมาใช้ในเชิงยุทธศาสตร์ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจภาพของสังคมไทยที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และแนวโน้มในอนาคต

สังคมไทยจนถึงปัจจุบันได้พัฒนาตัวเองไปสู่สังคมที่มีโครงสร้างในลักษณะที่หลากหลาย กล่าวคือ ชุมชนแบบดั้งเดิมยังคงมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ส่วนชุมชนชนบทบางแห่งก็ยังคงวิถีการผลิตบนฐานการเกษตรแบบพึ่งตนเอง และก็มีบางชุมชนที่พึ่งพาความเป็นเมืองด้วย (ทั้งกลไกการตลาด การพึ่งพาพ่อค้าคนกลาง การพึ่งพาอำนาจรัฐ การพึ่งพาการส่งออก) ชุมชนทั้งหลายเหล่านี้ต่างก็ถูกครอบงำภายใต้โครงสร้างของระบบบริหารราชการ ซึ่งมีระเบียบวิธีในการบริหารจัดการชุมชนตามแบบทางการ

และในหลายพื้นที่ที่เป็นชนบทหรือพื้นที่กึ่งเมือง ก็ได้รับการพัฒนาให้กลายเป็นเมืองอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายต่อโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ในทุกระดับ แม้ในทางโครงสร้างทางกายภาพจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากก็ตามแต่สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงในเชิงอุดมการณ์ของสังคม ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งวิธีการผลิตตั้งอยู่บนฐานของการเกษตรพึ่งตนเอง ไปสู่ชุมชนที่อยู่ภายใต้ความเป็นเมืองอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลและระบบการผลิตบนฐานของอุตสาหกรรม ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ สามารถที่จะสะท้อนให้เห็นได้ว่า ในเชิงอุดมการณ์ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไป กล่าวคือ จากเดิมที่อุดมการณ์ผูกให้ชุมชนอยู่ร่วมกันด้วยสำนึกเรื่อง การนับถือผีเดียวกัน นับถือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เดียวกัน ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน จึงเป็นพวกเดียวกัน แต่ในระบบแบบนี้ก็มีอุดมการณ์ของระบบอุปถัมภ์เข้ามาช่วยเสริม (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2539; อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2543)

นอกจากสองอุดมการณ์หลักดังกล่าวแล้ว (อุดมการณ์ดั้งเดิม และอุดมการณ์ระบบอุปถัมภ์) ท่ามกลางการไหลบ่าเข้ามาของอิทธิพลตะวันตกก็ทำให้อุดมการณ์ใหม่แทรกตัวเข้ามา ซึ่งพยายามจะเข้ามาแทนที่ แต่ก็สามารถแทนที่ได้เฉพาะในบางกลุ่มเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากในกรณีเรื่องของการจัดความสัมพันธ์ในทางสังคมอุดมการณ์ที่พยายามเข้ามาแทนที่ภายใต้แนวความคิดว่าด้วยความทันสมัย หรือ ความศิวิไลซ์ภายใต้แนวความคิดนี้มีอุดมการณ์ต่างๆ ที่แฝงเข้ามาได้แก่ อุดมการณ์ความรู้ ในทางด้านวิทยาศาสตร์ อุดมการณ์ความเป็นรัฐชาติ อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งภายใต้การเข้ามาของอุดมการณ์ใหม่เหล่านี้ ได้มาเปลี่ยนแปลงทางความคิดของผู้นำและกลุ่มชนชั้นนำของสังคมในแต่ละยุคแต่ละช่วงเวลา จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไปในทิศทางต่างๆดังที่กล่าวมา (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2535) แต่การเปลี่ยนแปลงในแง่ของแนวความคิดและอุดมการณ์ ซึ่งแม้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะที่เฉพาะกลุ่มเท่านั้น อาทิความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญาสามารถที่จะใช้กันเฉพาะในบางความสัมพันธ์ในบางพื้นที่ แต่ในหลายความสัมพันธ์ไม่ได้เป็นไปตามความสัมพันธ์ในเชิงสิทธิตามกฎหมาย แต่กลับเป็นไปบนความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนอุดมการณ์แบบเดิม กล่าวคือ อุดมการณ์ระบบอุปถัมภ์

ตัวอย่างหลายๆ กรณี เกิดการเอาวัดเอาเปรียบกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ในเชิงสิทธิ หน้าที่ในทางกฎหมายไปผูกมัดกับผู้มีสถานะภาพทางสังคมที่ต่ำกว่าที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ เพราะคู่สัญญาที่มีสถานะภาพในทางสังคมที่สูงกว่า ใช้เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์เสริมการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในสัญญา เช่น การไปดึงเอาผู้มีอิทธิพลในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์เข้ามาปิดปาก หรือในบางครั้งผู้มีอิทธิพลกลับใช้ความสัมพันธ์ในเชิง "สิทธิ-หน้าที่" เข้ามาเสริมอำนาจในระบบอุปถัมภ์ก็มีให้เห็นอยู่หลายๆ กรณี ในขณะเดียวกัน แม้โครงสร้างในทางสังคมในระดับชุมชนโดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนที่ไม่ใช่เมือง จะอยู่ภายใต้โครงสร้างระเบียบบริหารแบบราชการ ซึ่งมักจะมีกฎระเบียบต่างๆ



ยึดโยงไว้มากมาย แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว โครงสร้างดังกล่าวกลับมิได้ไปเสริมสร้างให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ในทางตรงกันข้ามกลับมอบหมายหน้าที่ซึ่งไปก่อให้เกิดภาระต่างๆ มากมาย ดังนั้นนัยยะของสิทธิ ในทางกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะถูกผูกขาดโดยรัฐ จึงเป็นเสมือนมายาภาพที่ทำให้รัฐหรือกลไกของรัฐสามารถที่จะอ้างเพื่อให้ดำรงอยู่ได้ ดังนั้น ในแง่ของความรับรู้ ในทางด้านสิทธิ จึงเป็นแต่เพียงความรู้ ในทางด้านลายลักษณ์อักษร ที่ปรากฏในบทบัญญัติเท่านั้น แต่ในปฏิบัติการจริงทางสังคม เป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นมากนัก และมีอุปสรรคอีกมากที่จะทำให้สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปรากฏเป็นจริง (ไพสิฐ พาณิชยกุล 2547)

ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของสังคมไทยเท่าที่ผ่านมา มักที่จะตอกย้ำในอุดมการณ์ความเป็นรัฐชาติ จึงทำให้ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ระบบการเมืองและระบบราชการในทุกๆระดับ หันไปตอบสนองต่อความเป็นเมืองและวิถีการผลิตที่ตั้งอยู่บนฐานของอุตสาหกรรม ในลักษณะของการให้สิทธิพิเศษ แต่ในปัจจุบันการเกิดกระบวนการในการปฏิรูปทางการเมือง เป็นการสะท้อนอันหนึ่งที่ทำให้เห็นถึงว่าอย่างน้อยที่สุดอุดมการณ์ทางการเมือง ก็ได้ติดอยู่เฉพาะที่ความเป็นรัฐชาติอีกต่อไป แต่มีสำนึกร่วมใหม่ที่เกิดขึ้นคืออุดมการณ์รัฐธรรมนูญนิยม และน่าที่จะเป็นอุดมการณ์ใหม่ที่สำคัญในการจัดความสัมพันธ์ที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

### 1.3 จากสิทธิมนุษยชนสู่สิทธิชุมชน

ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ของการสร้างองค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎี เรื่อง สิทธิจนคลี่คลายมาถึง สิทธิชุมชน ในปัจจุบันนี้มีรากฐานสำคัญมาจากการพัฒนาปรัชญาการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกในศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งให้ความสำคัญกับ สิทธิของปัจเจกชน ในฐานะ สิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง อันเป็นที่มาของระบอบการเมืองเสรีประชาธิปไตย และระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือกรรมสิทธิ์เอกชนอันเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเติบโตงอกงามต่อมา แต่ก็ถูกท้าทายและวิพากษ์จากนักคิดสายสังคมนิยมซึ่งเห็นว่าสิทธิ ปัจเจกชน และระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นที่มาของความเสื่อมทรามทางศีลธรรม เป็นที่มาของการขูดรีดทางชนชั้นและลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงควรให้ความสนใจแก่ สิทธิกลุ่มกับ สิทธิร่วม และแทนที่จะมีเพียงสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ต้องมี สิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมด้วย จนต่อมาในปี พ.ศ. 2491 เมื่อสหประชาชาติประกาศ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จึงต้องประกาศ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองควบคู่ไปกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และต่อมาได้เปิดพรมแดนสู่มิติของสิทธิที่มีความหลากหลาย ความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดความสนใจเรื่อง สิทธิชุมชนอย่างจริงจังถึงปัจจุบัน

สำนักแนวคิดสิทธิชุมชน เชื่อว่า สิทธิ หาใช่สิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติไม่ แต่เป็นประดิษฐกรรมทางสังคมที่ผ่านการต่อสู้ต่อรอง หรือมีขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการยอมรับในสิทธิดังกล่าว

(กฤษฎา บุญชัย 2543) และเรื่องสิทธิก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาเพียงเพราะการอุปถัมภ์รับรองทางกฎหมายของรัฐเท่านั้น หากโดยแท้จริงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกิดกลุ่มเกิดการรวมตัวของกลุ่มชนเป็นชุมชนที่มี อัตลักษณ์ หรือสำนึกความเป็นตัวตนร่วมกัน และในที่สุดก็มีพลังความสามารถเพียงพอที่จัดตั้งระบบสิทธินั้น ให้เป็นจริง เป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมวงกว้างได้ (เสนห์ จามริก 2547)

ระบบสิทธิของชุมชนเกิดจากการใช้ชีวิตร่วมกันของชาวชุมชนที่ต้องพึ่งพาอาศัย ร่วมทุกข์ ร่วมสุข เกิดความเอื้ออาทรและผูกพัน ความขัดแย้งแตกแยกที่เกิดขึ้นจะผลักดันให้มีการคิดค้นหาวิธีการจัดการภายใน ให้ลุล่วงไป ความเป็นไปของชุมชนในลักษณะดังกล่าว พัฒนาให้เกิด กฎเกณฑ์ ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นข้อบัญญัติอันศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวชุมชนยึดถือร่วมกัน แฝงอยู่ในวิถีชีวิตชุมชน เกิดการผลิิตซ้ำ เกิดการพัฒนาเป็นแบบแผนที่แข็งแรง ข้อบัญญัติดังกล่าวของชุมชน เป็นข้อบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่าง คนกับคน คนกับธรรมชาติ และคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติ เป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับ ขอบเขตอำนาจ ที่สมาชิกแต่ละคนแต่ละฐานะพึงมี พึงได้รับท่ามกลางการดำเนินชีวิตด้วยกัน อำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ทุกคน ยอมรับภายใต้ คุณค่า ที่ยึดถือร่วมกัน เป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน และมีเนื้อหาหลากหลาย สิทธิเชิงซ้อน จะหมายถึง การดำรงอยู่ของสิทธิของหน่วยงานสังคมหลายหน่วยและสิทธิ หลายแบบบนพื้นที่เดียวกัน เช่น ป่า ที่ดินที่อยู่ในสิทธิครอบครองของรัฐ เป็นต้น แต่ชุมชนมีสิทธิในการจัดการ และควบคุม ขณะที่ชาวบ้านมีสิทธิการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ การคำนึงถึงสิทธิเชิงซ้อน จะช่วยให้มี ทางเลือกและความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2544) ส่วนความหลากหลายในเนื้อหานั้น มิติสิทธิชุมชน ดำรงอยู่ในทุกส่วนของชีวิตชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านการปกครอง ระบบยุติธรรม ระบบสุขภาพ การศึกษา ด้านประเพณี พิธีกรรม อัตลักษณ์ของชุมชน และ ฯลฯ ทั้งนี้ มีผู้ทดลองแบ่งสิทธิชุมชนเป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ (1) สิทธิการจัดการทรัพยากร (2) สิทธิในอัตลักษณ์ และ (3) สิทธิในการ (แสวงหาทางเลือก) พัฒนาและการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง (ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ 2546)

ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงความเข้าใจของชาวบ้านในเรื่องสิทธิชุมชน กับกรณี ของชาวม้งในบ้านขุนกลาง ที่ตั้งอยู่บนดอยอินทนนท์ ในขณะนั้นมีการประกาศให้ตั้งเป็นอุทยานอินทนนท์ ใหม่ๆ เจ้าหน้าที่ก็พยายามจะจับให้ชาวบ้านในเขตอุทยานฯ มาอยู่รวมกัน หรือไม่ก็พยายามบีบให้ออกไป จากพื้นที่อุทยานฯ ปรากฏว่าชาวบ้านถูกจับไปจำนวนหนึ่ง ทางสถาบันวิจัยสังคมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็จัดให้มีการประชุมขึ้น เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ ทั้งนี้มีชาวบ้านซึ่งเป็นผู้นำคนหนึ่ง ก็ลุกขึ้นกล่าวว่า ถ้าจับเอาเขาออกไปไว้นอกอุทยานฯ แล้วรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบในการที่จะทำให้ พวกเขามีชีวิตอยู่ได้หรือเปล่า สิ่งที่เขาเรียกร้องคือ ขอใช้แรงงานของเขาในการทำไร่ เพื่อให้มีกินมีใช้ อยู่ได้ ถ้าไปเปลี่ยนแปลงพวกเขาแล้วคนที่มาเปลี่ยนเขาจะรับผิดชอบพวกเขาได้หรือไม่ (เย็นจิตร ถิ่นขาม 2543)

ในภาษาของชาวบ้าน สิทธิ จึงหมายถึง การที่พวกเขาเป็นผู้กำหนดวิถีชีวิตของเขาได้เอง ถ้าคนอื่นมากำหนดให้เขา โดยจับเขาย้ายออกไป ก็ต้องถามว่า คนนั้นสามารถจะมารองรับชีวิตเขาได้หรือเปล่า

และถ้าตีความตามความเข้าใจแบบนักเสรีนิยมของตะวันตก ก็จะต้องบอกว่า นี่คือนิติสัมพันธ์พื้นฐานของมนุษย์ในการใช้แรงงาน เพราะคนมีสิทธิที่จะใช้แรงงาน เพื่อรักษาชีวิตของตนเองให้อยู่รอดได้ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวความคิดของสิทธิปัจเจกชน แต่คำกล่าวของชาวบ้านนั้น น่าจะมองมาจากความคิดแบบสิทธิชุมชนมากกว่า เพราะแสดงนัยของความเข้าใจในเรื่อง สิทธิการใช้อย่างชัดเจน ตามความหมายที่ว่า ใครที่ใช้ประโยชน์อะไรอยู่ ผู้นั้นก็จะมีสิทธิหรือมีความชอบธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร หรือสิ่งใดก็ตามที่ใช้อยู่ที่นั้น สิทธิการใช้ นั้นเป็นภาษาที่นักวิชาการกำหนดขึ้นมา ถ้าพูดเป็นภาษาชาวบ้านก็คือ สิทธิจะต้องเกิดขึ้นจากการที่ชุมชนหรือสังคมให้การยอมรับ ก็คือมีความชอบธรรมนั่นเอง

ในแง่สิทธิชุมชนจึงสะท้อนมิติของอำนาจด้วย แต่ในกรณีตัวอย่างข้างต้นนี้ แสดงว่ารัฐไม่ยอมรับสิทธิการใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานฯ ของชาวบ้าน ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องเรียกร้องต่อสู้เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนอำนาจความชอบธรรมเสียใหม่ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้ง เพราะภาครัฐนั้นยึดถือหลักการของสิทธิเชิงเดี่ยวและยังผูกติดกับพื้นที่อีก ด้วย จึงทำให้ไม่เข้าใจความหมายของสิทธิของชาวบ้าน ที่ประกอบด้วยมิติต่างๆ อย่างหลากหลายและซับซ้อน ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ในมาตรา 66 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 67 ยังได้เน้นย้ำไว้อีกว่า สิทธิ ของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับ ความคุ้มครองตามความเหมาะสม (ทินกฤต นุตวงศ์ 2552) ดังนั้นการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

แม้สิทธิชุมชนจะเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นความหวังของหลายๆ ฝ่าย ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นก่อนที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนกลับไม่ได้รับการนำพาเอาใจใส่ โดยเฉพาะองค์การของรัฐอันเป็นผู้ที่มีอำนาจในการต่อรองที่เหนือกว่า ซึ่งสามารถที่จะไปมีอิทธิพลเหนือกลไกทางการเมืองและระบบราชการให้ใช้

อำนาจที่เอื้อประโยชน์ให้เกิดขึ้น สำหรับปัญหาสำคัญในเรื่องการทำให้สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่แสดงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นจริงขึ้นมาได้นั้น อยู่ที่จะต้องสร้างความรับรู้และเข้าใจร่วมกันขึ้นมา ในสังคม ทั้งนี้เพราะ “สิทธิ ซึ่งหมายถึง การจัดความสัมพันธ์ในทางสังคมระหว่างบุคคลต่างๆ ต้องเป็นเรื่องของการให้การรับรู้และการยอมรับในบทบาทของผู้อื่นที่จะต้องตั้งอยู่บนฐานของความเป็นธรรม” ที่ผ่านมา การให้ความหมายของคำว่า สิทธิในทางกฎหมาย มักจะเป็นการให้ความหมายของคำว่าสิทธิไปในทางที่ ถ้อยทอดความรู้ให้เกิดการยอมรับว่าอะไรจะเป็นสิทธิในทางกฎหมายหรือไม่ นั่น ขึ้นอยู่กับรัฐเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐเป็นที่มาแห่งสิทธิ

สำหรับสังคมไทย เมื่อชนชั้นนำไปรับเอารูปแบบการปกครองที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอุดมการณ์ในการจัดความสัมพันธ์ในสังคมนั้น โดยปรากฏผ่านทางบทบัญญัติของกฎหมาย แล้วพยายามที่จะสร้างอุดมการณ์ประชาธิปไตย ขึ้นมารองรับในภายหลังจึงทำให้หลักการที่สำคัญๆ ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ได้รับการปลูกฝังไว้เป็นรากฐานของสังคม จึงทำให้ความสัมพันธ์แบบเดิมยังคงสามารถที่จะสืบต่อได้ เช่น ความสัมพันธ์ในอุดมการณ์ระบบอุปถัมภ์ผ่านทางอิทธิพลในระดับต่างๆ ซึ่งเป็นสภาพในความเป็นจริง ขณะเดียวกันในทางกฎหมาย แม้จะมีการนำเอาหลักการที่สำคัญๆ ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตยมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ถึงแม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดก็ตาม ก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปแทนที่ความสัมพันธ์แบบเดิมได้ และ ภายในระบอบราชการเองที่เป็นกลไกของรัฐ ซึ่งตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย แล้วจะต้องดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอยู่ภายใต้หลักกฎหมาย แต่กลับกลายเป็นว่า หลักการหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายแม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วก็ตาม หลักการต่างๆ ดังกล่าวไม่สามารถที่จะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือระเบียบปฏิบัติราชการ ซึ่งข้าราชการในฐานะ ที่ต้องทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย กลับเลือกที่จะรักษาระเบียบปฏิบัติราชการเอาไว้ก่อน แม้ระเบียบดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้เพราะการทำตามระเบียบปฏิบัติราชการเท่านั้น ที่จะรักษาสถานภาพในทางสังคมเอาไว้ได้ ภายใต้ระบบบริหารราชการบนอุดมการณ์อุปถัมภ์ ไม่ใช่บนอุดมการณ์ประชาธิปไตยตามรูปแบบการปกครองประเทศ (ไพสิฐ พาณิชย์กุล 2547) สอดคล้องกับที่ เสน่ห์ จามริก (2547) กล่าวว่าแม้ว่า สิทธิชุมชนซึ่งถือเป็นระเบียบกฎหมายระดับชุมชนซึ่งเป็นกฎหมายแบบจารีตประเพณี ซึ่งยังมีบทบาทสำคัญต่อการยึดถือปฏิบัติในวิถีชุมชนทั่วไป ในหลายๆ เรื่องยังคงมีอิทธิพลมากกว่าระเบียบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่การเกิดขึ้นของรัฐชาติยังผลให้รัฐและสังคมให้ความสำคัญและความชอบธรรมเฉพาะต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร “ดังนั้นระบบนิติศาสตร์จึงเสี่ยงที่จะตกเป็นจำเลยในการละเมิดสิทธิของชุมชนเสียเอง และการละเมิดนั้นจะนำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคม” ดังเช่นกรณีการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งที่มาจาก การละเมิดสิทธิจากการจัดการของภาครัฐครั้งใหญ่ เมื่อชุมชนเดือดร้อนจึงเกิดกระบวนการเรียกร้องสิทธิของชุมชน การเคลื่อนไหวเหล่านั้น เป็นกระบวนการในการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนเพื่อให้เกิดความสมดุล

ทางสังคม ลดอำนาจรัฐและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมสอดคล้องกับ พุทธชาด ชัยเดชะ (2545) ที่บอกว่าการเรียกร้องสิทธิในการใช้ทรัพยากร คือการปกป้องสิทธิชุมชนที่ต้องการการดำเนินชีวิตอย่างปกติสามารถทำมาหากินได้อย่างอิสระ หากรัฐไม่ให้ความสนใจ ชุมชนก็จะใช้วิธีที่รุนแรงขึ้นอย่างกรณี การเดินขบวนปิดถนน ซึ่งจะเป็นเหตุก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้อื่นและนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคม

#### 1.4 สิทธิชุมชนและสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ในสถานการณ์ภัยพิบัติซึ่งประชาชนได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย และวิถีการดำเนินชีวิต นำไปสู่ความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและของประเทศ ในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ รัฐมีความรับผิดชอบหลักตั้งแต่การป้องกันล่วงหน้า การให้ความช่วยเหลือ และการฟื้นฟูสถานการณ์ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนหาวิถีทางที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นซ้ำอย่างต่อเนื่องในกระบวนการทั้งหมดนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์และสิทธิของประชาชนและของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงสิทธิชุมชนด้วยเสมอ โดยทั่วไปเห็นได้ว่าการจัดการที่เกี่ยวกับความเสี่ยงอันเกิดจากสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การละเมิดดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือการวางแผนเพื่อให้การปฏิบัติการกระทบถึงสิทธิมนุษยชน แต่เกิดจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสม หรือความไม่ใส่ใจในการดำเนินการ ทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่ตรงต่อความต้องการอย่างแท้จริงหรือไม่เหมาะสมกับสภาพชุมชนที่มีลักษณะพิเศษ ดังนั้น การเคารพในสิทธิเสรีภาพและการแสดงเจตจำนงของบุคคลและชุมชน เป็นหลักประกันที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องยึดถือเป็นพื้นฐานในการวางแผนและการปฏิบัติการ เพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ (ศาลทูล สันติวาสะ 2554)

##### (1) สิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน

ชุมชน หมายถึง หน่วยทางสังคมที่เกิดขึ้นตามสภาพของสังคมมนุษย์ที่รวมตัวเป็นกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นชุมชนตามพื้นที่ หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน ลักษณะวิถีธรรมเนียมประเพณี และผลประโยชน์ร่วมที่มีความเฉพาะเจาะจง แตกต่างจากสังคมส่วนใหญ่ หรืออาจเป็นชุมชนในอีกความหมายหนึ่งซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับพื้นที่แต่เป็นชุมชนตามอัตลักษณ์และมีผลประโยชน์ร่วมกัน การรวมกลุ่มเป็นชุมชนเป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายว่า การที่ชุมชนมีจุดร่วมกันที่มีลักษณะพิเศษบางประการก่อให้เกิดสิทธิที่เรียกว่า สิทธิชุมชน (กิตติศักดิ์ ปกติ 2550) สิทธิชุมชนนี้ถือเป็น สิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งซึ่งแตกต่าง

สิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกชนแต่ละราย สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่ไม่ใช่ของผู้ใดผู้หนึ่งในชุมชนนั้นแต่เป็นสิทธิของกลุ่มในการที่กำหนดวิถีของตนเอง และสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินการของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการใดๆ ในเรื่องที่จะเกิดผลกระทบต่อชุมชนนั้นๆ ดังนั้น ชุมชนจึงจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการสงวนรักษาและการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดระบบ การบริการสาธารณะ การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ของชุมชน ในโลกปัจจุบัน กฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ต่างให้การรับรองความสามารถของชุมชนในสิทธิดังกล่าว การรับรองสิทธิชุมชนและความสามารถของชุมชนในการมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองถือเป็นหลักประกันสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบบประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิชุมชน เพราะเป็นการเปิดโอกาสในการรับฟัง และเป็นการประกันการเคารพต่อสิทธิของเสียงส่วนน้อยหรือส่วนย่อยของสังคม สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการภาครัฐและสิทธิชุมชนในหลายมาตราด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 56 ถึงมาตรา 60 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและมาตรา 66 ถึงมาตรา 67 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน อย่างไรก็ตาม ชรรถเพชร ชายทวีป (2552) กล่าวว่า ความคิดพื้นฐานในระบบกฎหมายทั้งปวงต่างถือหลักอย่างเดียวกันว่า เฉพาะสิ่งที่มีสภาพบุคคลเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ และในระบบกฎหมายไทยยอมรับว่าสิ่งที่มีสภาพบุคคลนั้นได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นจึงมีปัญหาว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ในฐานะผู้ทรงสิทธิมีความหมายเพียงใด มีฐานะในทางกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีเจตนาหรือการกระทำในทางกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร โดยฐานะในทางกฎหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นพบว่าไม่เป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล หากแต่มีสถานะเป็นคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองให้เป็นผู้ทรงสิทธิ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรอง ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐแม้การใช้สิทธิของชุมชนจะเป็นเรื่องของส่วนรวมก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มหนึ่งภายในรัฐเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องส่วนรวมของประชาชนทั้งหมดภายในรัฐ ดังนั้น สิทธิของชุมชนจึงเป็นสิทธิที่ถูกจำกัดขอบเขตได้โดยขอบเขตของประโยชน์อันร่วมกันของประชาชน ซึ่งเป็นคนทั้งหมดภายในรัฐ อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความหมายในทางกฎหมายของชุมชนที่มีความจำเป็นจะต้องมีการบัญญัติความหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอาไว้ให้ชัดเจน ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งอยู่ภายในขอบแห่งสิทธิชุมชนซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้สิทธิของชุมชน และปัญหากรณีความขัดแย้งในการใช้สิทธิของชุมชนที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตามกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

## (2) สิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

ชรรถชัย ชายทวีป (2552) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมได้เสียในกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น สิทธิที่จะมีส่วนร่วมจึงหมายถึง สิทธิในการมีส่วนร่วมได้เสียในกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับผู้อื่น โดยลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การตัดสินใจร่วมกัน การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือร่วมกัน การให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น และการร่วมรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ดังนั้น สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

มาตรา 66 จึงมีเนื้อหาอยู่ 3 ลักษณะคือ การมีส่วนร่วมในการจัดการ การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์

ในอดีตการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นการดำเนินงานของภาครัฐโดยกฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและในเขตกรุงเทพมหานคร อาทิในประเด็นต่างๆ ดังนี้

การจัดทำนโยบาย กฎหมายกำหนดให้มีภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และคณะกรรมการอาจเรียกผู้แทนชุมชนเข้ามาร่วมให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดทำนโยบายได้ (มาตรา 7 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550) อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดในเชิงบังคับให้ต้องมีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะเรียกให้ผู้แทนชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล

การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แม้ว่าในทางปฏิบัติ ภาครัฐให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามโครงสร้างของกฎหมายในมุมมองของสิทธิมนุษยชน เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประกันสิทธิของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอย่างแท้จริง เพราะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับประเทศโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550) กฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นในการจัดทำแผน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนของการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการมีส่วนร่วมผ่านทางผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนชุมชนร่วมจัดทำแผน

การดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปเพื่อปกป้องและบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างแท้จริงและต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวด้วย สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทำนองนี้เป็นสิทธิที่ได้รับ การประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 287 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในการดำเนินการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในท้องถิ่น

ในสาระสำคัญ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินการดังกล่าว

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไข ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชนหรือชุมชนในการดำเนินการในขั้นเตรียมการ ช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติ และการฟื้นฟูหลังจากภัยพิบัติ แต่ในทางปฏิบัติเห็นได้ว่าการดำเนินการ ของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อเตรียมการป้องกันล่วงหน้า ต่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อย่างไรก็ตามความสำเร็จและประสิทธิผล ของโครงการต่างๆ ที่มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจะเป็นไปได้อย่างแท้จริงต่อเมื่อเป็น โครงการที่เข้าถึงและสร้างความรู้ความเข้าใจประกอบกับประชาชนมาเข้าร่วมอย่างกว้างขวางแท้จริง ตลอดจนเป็นการดำเนินการที่ทำอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องและมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ต่างๆ เพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงยุทธศาสตร์และวิธีการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในอนาคต

(3) สิทธิมนุษยชนกับการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตาม ธรรมชาติ

การดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติตามธรรมชาติในขั้นต้น เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ โดย ภัทระ ลิ้มปิติ (2554) อธิบายว่า การดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ ต้องคำนึงตามหลักสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งรับฟังความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดถึง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติพึงจะต้องได้รับการเคารพ ปกป้อง และเติมเต็ม สิทธิมนุษยชนจากรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของดินแดนหรือรัฐเจ้าของสัญชาติก็ตาม รวมทั้งสังคม ระหว่างประเทศ รัฐย่อมไม่สามารถพรากสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติได้ เพราะสิทธิ ดังกล่าวล้วนแต่เป็นสิทธิพื้นฐานตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี และไม่สามารถ ลดลงได้ด้วยเพียงเพราะเกิดเป็นภัยฉุกเฉินขึ้น การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงเป็นการคุ้มครอง สิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนไม่ให้ถูกละเมิด การเคารพสิทธิมนุษยชนต่อเหยื่อที่ประสบภัยพิบัติเป็นสิ่งสำคัญ การบรรเทาทุกข์ต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐต้องจัดทำให้ อย่างไรก็ตามการดำเนินการ ดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของเหยื่อภัยพิบัติเป็นสิ่งสำคัญ การเคารพสิทธิ มนุษยชน ในกระบวนการ การจัดการด้านภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างสากล ธรรมชาติที่มีสถานะ เป็นกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับรับรองและเน้นย้ำสิทธิเหล่านี้ แม้ในสถานการณ์ของภัยพิบัติที่ร้ายแรง ที่สุดจะเกิดขึ้นก็ตาม ประชาชนยังทรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับการเคารพและคุ้มครอง อีกทั้งยังต้อง ได้รับการเอาใจใส่และคุ้มครองเป็นพิเศษในฐานะเป็นผู้ที่อยู่ในสถานการณ์ ที่ล่อแหลมและตกอยู่ใน ภัยอันตราย หน้าที่ความรับผิดชอบในการบรรเทาทุกข์ต่อผู้ที่ถูกระทบโดย ภัยพิบัติตามธรรมชาติ ได้แก่



หน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่อผู้ได้รับผลกระทบต่อยุทธศาสตร์จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กล่าวคือ

สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ บุคคลทั่วไปมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะมีชีวิตอยู่เพราะสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่เป็นสัจจะของสิ่งมีชีวิตที่ต้องการความอยู่รอด จึงถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานต่ำที่สุดที่ประชาชนพึงจะต้องได้รับการเคารพ ปกป้องและเติมเต็มจากรัฐ รัฐจึงมีพันธกรณีในการที่จะต้องดำเนินการทุกวิถีภายในอำนาจของตนที่จะปกป้องชีวิตของประชาชนจากภัยอันตรายทั้งปวง รวมทั้งการดำรงรักษาความปลอดภัยและความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของประชาชนภายในดินแดน

สิทธิด้านอาหาร เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นสิทธิของปัจเจกชนที่พึงมี โดยเฉพาะในยามภัยพิบัติ เมื่อปัจเจกชนไม่มีความสามารถในการหาอาหารให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือด้วย การสนับสนุนด้านอาหารประชาชน โดยใช้มาตรการที่จำเป็นในการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการขาดอาหาร โดยดำเนินการให้ทุกคนภายใต้เขตอำนาจรัฐเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอในการให้ความช่วยเหลือตามสิทธิด้านอาหารจะต้องคำนึงถึงพื้นฐานในด้านความเชื่อ ศาสนา และทัศนคติ ที่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ยังมีสิทธิด้านน้ำ ซึ่งเป็นสิทธิที่มาควบคู่กับสิทธิด้านอาหารโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

สิทธิการมีที่อยู่อาศัย เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงและมีบ้านในชุมชนที่ปลอดภัยและมั่นคง สงบสุขและสันติ การมีที่อยู่อาศัยภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติ แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ ฉุกเฉิน ชั่วคราว และถาวร ซึ่งรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องจัดสถานที่พักให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบการพักอาศัย นอกจากนี้พบว่าปัญหาที่อยู่อาศัยภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ คือการที่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยสูญเสียบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของตน รวมถึงที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิหรือมีเพียง การครอบครองที่ดิน ทำให้เกิดปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายเป็นข้อพิพาทในที่สุด

สิทธิด้านเครื่องนุ่งห่ม เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการสำคัญที่มักจะถูกกลืน การให้ความช่วยเหลือในด้านเครื่องนุ่งห่มนี้จะต้องคำนึงถึงการดำรงชีวิตของผู้ได้รับการช่วยเหลือและสภาพภูมิอากาศของพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ เพื่อให้เครื่องนุ่งห่มนั้นตรงกับความต้องการของผู้รับการช่วยเหลือมากที่สุด อีกทั้งในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องเคารพต่อวัฒนธรรมของผู้รับด้วย

สิทธิด้านสุขภาพ ประกอบด้วยการคุ้มครองในด้านสุขภาพทางกายและทางใจ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจะมีทั้งกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางตรง คือ บาดเจ็บทางกายและผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมคือ บาดเจ็บทางจิตใจ จากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิดและทรัพย์สิน รัฐจึงมีพันธกรณีที่จะต้องป้องกัน ปฏิบัติ และควบคุมโรคติดต่อและสร้างให้มีการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ในยามเจ็บป่วยอย่างทั่วถึง

สิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูล เป็นสิ่งได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครอบคลุมเกี่ยวกับภัยพิบัติและความเสี่ยงที่อาจได้รับหรือจะได้รับจากภัยพิบัตินั้น ดังนั้น เป็นสิทธิของพลเมืองทุกคนที่จะได้รับรู้ถึงความเสี่ยงภัยในทุกลักษณะ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับวิธีการที่จะช่วยเหลือนตนเองจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีปัจจัยของความเสี่ยงแน่ชัดอยู่แล้ว ไม่ว่าจะความเสี่ยงนั้นจะมีมากหรือน้อยก็ตาม ตลอดจนการรับทราบข้อมูลในการรับความช่วยเหลือและเยียวยาหลังเกิดภัย

สิทธิการกลับสู่ถิ่นฐานเดิม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจำเป็นต้องละทิ้งจากถิ่นฐานเดิมของตน เนื่องจากที่อยู่อาศัยของตนได้รับความเสียหายจนไม่สามารถฟื้นฟูได้ภายในเวลาอันสั้นหรือสูญหายไปนั้น มีสิทธิได้รับการบรรเทาทุกข์และการปกป้องให้สามารถกลับคืนไปยังถิ่นฐานเดิมของตนได้ตามแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้ภัยพิบัติธรรมชาติพราวประชาชนออกจากถิ่นที่อยู่ของตน

นอกจากการคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีบุคคลบางประเภทที่ควรจะต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีสภาพทางร่างกายและหรือจิตใจตลอดจนคุณลักษณะพิเศษบางประการที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งกลุ่มที่จะต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษนี้ ได้แก่

เด็ก ในกรณีของเด็กต้องได้รับสิทธิพิเศษในการให้ความช่วยเหลือและปกป้อง พบว่าบ่อยครั้งที่เด็กต้องพลัดพรากจากครอบครัว หรือกลายเป็นเด็กกำพร้า จึงไม่ได้รับการดูแล และมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิด

สตรี มักถูกมองว่าเป็นที่พึ่งพิงของผู้อื่นหรือเป็นภาระของสังคม เมื่อสตรีได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจึงถูกมองข้ามในการให้ความช่วยเหลือ และทำให้การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องความช่วยเหลือของสตรีน้อยกว่าผลกระทบที่ได้แตกต่างจากบุรุษ การให้ความช่วยเหลือจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างนี้ด้วย รวมถึงการรวบรวมข้อมูลเพื่อบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ จะต้องไม่ละเลยความแตกต่างทางด้านเพศเพราะจะทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่สมส่วน ปราศจากกลไกในการดูแลความต้องการพิเศษของสตรีโดยเฉพาะ นอกจากนี้ การให้สตรีมีบทบาทในการมีส่วนร่วมวางแผนบริหารจัดการภัยพิบัติ และส่งเสริมศักยภาพของสตรีย่อมสามารถช่วยลดความเสี่ยงภัยระหว่างเกิดภัยพิบัติธรรมชาติได้

บุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ เป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดทางด้านความสามารถที่เป็นอุปสรรคในการใช้ชีวิตประจำวัน จึงเป็นบุคคลที่ได้รับความลำบากมากเป็นพิเศษเมื่ออยู่ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ และต้องการความช่วยเหลือมากเป็นพิเศษ การให้ความช่วยเหลือบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถนี้ต้องให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติต่อไป

ผู้สูงอายุ ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่ได้รับความลำบากมากและต้องการการคุ้มครองสิทธิของตนเป็นพิเศษด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจนจึงทำให้ขาดแคลน

ปัจจัยในการฟื้นตัวหลังภัยพิบัติ อีกทั้งลักษณะนิสัยของผู้สูงอายุที่ติดถิ่นฐานและปฏิเสธการย้ายถิ่น จึงทำให้ผู้สูงอายุปราศจากครอบครัวดูแลและไม่ได้ได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมเท่าที่ควร

ชนกลุ่มน้อย มักจะถูกเลือกปฏิบัติจากสังคม ทำให้ขาดโอกาสในการรับและเข้าถึง การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่างๆ โดยเฉพาะในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม มีตราสารในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่คุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยและป้องกันการเลือกปฏิบัติ รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นแก่ชนกลุ่มน้อย โดยเคารพในวัฒนธรรมและประเพณี ที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยด้วย

กล่าวโดยสรุป การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ อย่างทัน่วงที เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติถือเป็นพันธกรณีของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้สูญเสียสิทธิในการได้รับการดูแลจากรัฐ โดยยอมรับว่า หน้าที่และภาระควรตกเป็นของรัฐที่ได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรกแต่พันธกรณีนี้ย่อมไม่ถือเป็นเด็ดขาด หากแต่ในบางสถานการณ์ที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงเกินกว่าที่รัฐนั้นสามารถจะเผชิญและรับมือได้โดยลำพัง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรที่จะเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอกให้เข้าถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกจากรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะยังมีความช่วยเหลือเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบมากเท่าไร ยิ่งเป็นการเพิ่มพูนประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ ได้รับผลกระทบดังกล่าว ดังนั้นภาครัฐจึงต้องเปลี่ยนแนวคิดและวิธีปฏิบัติจากแนวคิดเดิมที่มุ่งจะใช้ อำนาจรัฐแต่ฝ่ายเดียวในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และละเลยต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนรวมทั้งคำนึงถึงแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศ และการปฏิบัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้องมีแนวคิดที่ว่า รัฐสมควรยอมรับสิทธิ และอำนาจของประชาชนโดยปราศจากเงื่อนไข เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงทางด้านมนุษยธรรมอย่างแท้จริง

### 1.5 การละเมิดสิทธิ: ความเข้าใจเบื้องต้น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 นั้น ละเมิด คือการกระทำโดย จงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย เป็นเหตุให้เขา (ผู้ถูกกระทำ) เสียหายแก่ชีวิต กิติ แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี กฎหมายถือว่าผู้นั้น ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ซึ่งการกระทำใดจะเป็นละเมิดนั้น ต้องประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย กระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ สุดท้ายคือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย

จากนิยามความหมายของสิทธิ ที่ได้กล่าวถึงและอธิบายไว้ข้างต้นสามารถอธิบายถึง เกณฑ์การวัดว่าสังคมหนึ่งสังคมใดมีการละเมิดหรือเคารพสิทธิมนุษยชนก็คือ การดูว่าสังคมนั้นมีการ เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ ตัวชี้วัดของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือ

ความเสมอภาค หรือการปฏิบัติต่อคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน หากมีการปฏิบัติต่อมนุษย์โดยไม่เท่าเทียมกัน เราเรียกว่าการเลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน มิใช่แปลว่าคนทุกคนต้องได้รับเท่ากัน แต่หมายความว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติต่อคนด้วยหลักการเดียวกัน ส่วนที่กล่าวว่า ความเท่าเทียมกัน หรือเสมอภาคกันนั้น ไม่ได้แปลว่าคนทุกคนต้องได้รับเท่ากัน แต่หมายความว่า ในสถานการณ์เดียวกัน อาจมีการได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ เพราะข้อจำกัดหรือความจำเป็น ของบุคคลนั้น ซึ่งไม่ถึงว่าเป็นการไม่เสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น รัฐบาลประกาศว่าคนทุกคนที่มี รายได้จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเท่ากันทุกคน โดยไม่ต้องคำนึงว่าใครจะมีรายได้มากน้อยเท่าใด โดยรัฐจะอ้างว่านี่คือการใช้เกณฑ์เดียวกัน ปฏิบัติต่อคนทุกคนเสมอหน้ากันหรือรัฐจะออกกฎหมายให้ คนทุกคนอยู่บ้านการเคหะที่รัฐจัดหาไว้ให้ เพื่อแสดงว่าคนทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน ย่อมไม่ใช่การอธิบายหลักของความเสมอภาค เพราะในความเป็นจริง การเสียภาษีให้แก่รัฐตามกำลัง แห่งรายได้ของบุคคลนั้น ย่อมเกิดความเป็นธรรมแก่ ผู้มีรายได้ทุกคน มิใช่ให้คนที่มียาได้น้อยต้องเสีย ภาษีเท่าคนที่มียาได้มาก (สว่าง กันศรีเวียง 2554)

ประเทศไทยมีสถานการณ์การละเมิดสิทธิเกิดขึ้นในหลายๆพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ที่มี การดำเนินการโครงการของรัฐ แม้ว่าไทยจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่คณะกรรมการ ดังกล่าวมีอำนาจจำกัดในการทำงาน เพื่อดูแลปกป้องการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งสอดคล้องกับที่ ภิรมย์ ศรีประเสริฐ (2551) กล่าวว่า กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้ง ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ ยังมีปัญหา ข้อโต้แย้ง และ ข้อจำกัดในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อีกทั้งนิยามของสิทธิมนุษยชนไม่สามารถสื่อความหมายที่แท้จริงของสิทธิมนุษยชนต้องอาศัยการตีความ และยังมีขอบเขตจำกัดเฉพาะตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณี ที่จะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการตีความบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่เป็นการกระทำของรัฐบาล ดังนั้นจึงพบว่าคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ค่อนข้างจำกัดเมื่อ เปรียบเทียบกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศและที่สำคัญกระบวนการไกล่เกลี่ย อันเป็นมาตรการสำคัญในการยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังขาดการจัดระบบการดำเนินงานที่จะ ทำให้มีการให้มีการดำเนินงานโดยผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรง อีกทั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่ชัดเจน ทำให้มาตรการนี้ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด

### 1.6 ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเป็นผลจากภัยพิบัติ

ด้วยธรรมชาติเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นพิจารณาว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนที่ได้รับนั้นจะนำมาซึ่ง ความรับผิดชอบของภาครัฐในการที่จะต้องเยียวยาหรือไม่ ศาลทูล สันติวาสะ (2554) ได้ศึกษากรณี ตัวอย่างของคดีในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเป็นผลจากภัยพิบัติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป อาทิ

คดี *Oneriyildiz v. Turkey* เป็นคดีที่ข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในประเทศตุรกี ที่เกิดระเบิดขึ้น จากกองขยะบริเวณหุบเขาที่ทับถมจนเกิดเป็นแก๊สและระเบิด เป็นเหตุให้ชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในบริเวณโดยรอบถูกเศษขยะทับถมและมีผู้เสียชีวิต 39 ราย โดยก่อนเกิดเหตุการณ์นี้มีผู้เชี่ยวชาญ ได้เตือนถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการจัดการกองขยะและสถานที่ตั้งของชุมชนแล้ว ว่าอาจจะเกิดภัยพิบัติ โดยร้ายแรงได้ แต่รัฐมิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดการเกี่ยวกับเรื่อง การแก้ไขปัญหาคารทับถมของกองขยะหรือการหาทางจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมแทนที่

คดี *Budayeva and others v. Russia* เป็นคดีที่ข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในประเทศรัสเซีย โดยเกิดจากดินโคลนถล่มในเมือง Tynauz เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากและทำให้อาคารเสียหายหลายแห่ง โดยมีสาเหตุมาจากการที่แม่น้ำไหลเชี่ยวซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาหลายครั้งแล้ว แม้เมือง Tynauz จะมีแนวเขื่อนป้องกัน แต่ก็ได้รับความเสียหายก่อนหน้านี้จากเหตุการณ์ในทำนองเดียวกัน และไม่ได้รับการซ่อมแซม แม้จะรู้ว่าอาจเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวจาก กรมอุตุนิยมวิทยาและหน่วยงานท้องถิ่น ที่รับผิดชอบก็ได้รับการแจ้งเตือนล่วงหน้าแล้ว แต่ก็ไม่มีมาตรการตามมาตรฐานที่ได้รับการแนะนำ เมื่อเกิดภัยพิบัติเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ประสบภัย แต่ก็ไม่มีคำสั่งห้ามประชาชน กลับเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยในขณะที่ภัยพิบัติยังไม่สิ้นสุด จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

ทั้งสองคดีญาติผู้เสียหายได้ฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป และศาลฯ ได้ตัดสินในทั้งสองคดีว่า รัฐมีหน้าที่ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่เกิด จากภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือที่เกิดจากมนุษย์ ศาลวินิจฉัยว่ารัฐละเมิดต่อหน้าที่ของตนที่จะปกป้องชีวิต โดยการละเว้นในการดำเนินการที่เหมาะสมที่จะหลีกเลี่ยงความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนจากผลของภัยพิบัติ ศาลกล่าวว่า “สิทธิในการมีชีวิตอยู่นั้นไม่ได้หมายถึงเฉพาะกรณี การคุ้มครองชีวิตจากมาตรการการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่หมายถึงการที่รัฐต้อง ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อพิทักษ์ปกป้องชีวิตของผู้ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐนั้นด้วย” และในคดี *Budayeva* ศาลได้เน้นย้ำว่า “หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรการ ทางกฎหมาย และการดำเนินการด้านปกครองเพื่อลดปัจจัยคุกคามต่อสิทธิในการมีชีวิต” ในคดีทั้งสอง ศาลให้รัฐบาลชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ฟ้อง เนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นเพราะการละเลยของเจ้าหน้าที่ ต่อหน้าที่ของตนในการป้องกัน เมื่อรู้ว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นอย่างแน่ชัดและมีวิธีการที่จะลดความเสี่ยงที่เกิดจาก

ภัยพิบัติดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในคดี Oneryildiz ศาลกล่าวว่า รัฐบาลตุรกีมีความผิดเพราะการละเลยของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่รับรู้ถึงอันตรายที่เกิดขึ้นได้ในอนาคต แต่ไม่ได้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสม อีกทั้งยังปล่อยให้มีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงต่ออันตราย

กรณีประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 ถึงมาตรา 31 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเจ้าหน้าที่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในกรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้หากพิจารณาตามกฎหมายที่มีอยู่ เห็นได้ว่ายังมีที่ใช้เป็นฐานให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติอันเป็นผลมาจากการกระทำหรือการละเลยปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐได้ เช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 59 และมาตรา 60 ที่ให้สิทธิบุคคลเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ นอกจากนี้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายต่อผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานรัฐได้โดยตรง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2) เปิดโอกาสให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร

จากอดีตถึงปัจจุบันโลกต้องเผชิญภัยพิบัติต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี โดยในจำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นภัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยเฉพาะอุทกภัย นับเป็นภัยพิบัติที่รุนแรงที่สุดตามตัวเลขดัชนีชี้วัดจากจำนวนการเกิดเหตุการณ์ (ร้อยละ 58) จำนวนผู้เสียชีวิต (ร้อยละ 31) มูลค่าความเสียหาย (ร้อยละ 33) และมูลค่าการประกันภัย (ร้อยละ 8) (เสรี ศุภราทิตย์ 2555) ดังนั้นการบริหารจัดการอุทกภัยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมีความจำเป็นสำหรับโลกและประเทศไทย

## 2. เรื่องความรู้เกี่ยวกับอุทกภัย

น้ำท่วมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เนื่องจากฝนที่ตกในพื้นที่ลุ่มน้ำมีปริมาณมากและตกติดต่อกันยาวนานจนเกิดน้ำไหลบ่าเหนือผิวดินลงสู่ร่องน้ำลำธาร และในแม่น้ำมีปริมาณมากกว่าปกติซึ่งในขณะนั้นน้ำจำนวนมากไหลไปตามร่องน้ำลำธารนั้นหากลำน้ำตื้นใดไม่สามารถรับปริมาณน้ำได้ทั้งหมดให้ไหลอยู่เฉพาะตัวลำน้ำได้ ก็จะทำให้มีน้ำมีระดับสูงกว่าตลิ่งแล้วไหลล้นฝั่งไปท่วมพื้นที่สองฝั่งลำน้ำหรืออาจไหลไปรวมท่วมขังตามลุ่มน้ำไหลออกไปเป็นบริเวณกว้างในกรณีเมื่อเกิดน้ำท่วมใหญ่ในเขตชุมชนหรือท่วมพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรอาจทำให้ทรัพย์สินและพืชผลผลิตของประชาชนตลอดจนถึงก่อสร้างได้รับความเสียหายเรียกว่า อุทกภัย

## 2.1 อุทกภัย: ภัยที่จำเป็นต้องเรียนรู้

อุทกภัย หมายถึง อันตรายจากน้ำท่วมหรืออันตรายที่เกิดจากสภาวะที่น้ำไหลเอ่อล้นฝั่งแม่น้ำลำธารหรือทางน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ซึ่งปกติแล้วมิได้อยู่ใต้ระดับน้ำทำให้ระดับน้ำสูงขึ้นกว่าปกติจนทำให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินนักอุทกวิทยาได้จำแนกประเภทของการเกิดอุทกภัยตามลักษณะ สาเหตุ และพื้นที่เกิดอุทกภัยออกเป็นประเภทต่างๆ ถึงแม้การเกิดอุทกภัยจะสามารถจำแนกสาเหตุของการเกิดได้อย่างชัดเจน แต่ในสภาพที่แท้จริงอุทกภัยมักเกิดจากหลายสาเหตุพร้อมๆ กัน และมักจะประกอบกันส่งเสริมให้อุทกภัยแต่ละครั้งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเสียหายมากขึ้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดน้ำท่วม ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพท้องที่และความวิปริตผันแปรของธรรมชาติ แต่ในบางท้องที่ การกระทำของมนุษย์ก็มีส่วนสำคัญในการทำให้ การเกิดอุทกภัยนั้นมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

(1) น้ำท่วมขัง/น้ำล้นตลิ่ง เป็นสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ๆ มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปซึ่งเกิดจากฝนตกหนัก ณ บริเวณนั้นๆ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน หรือเกิดจากสภาวะน้ำล้นตลิ่ง น้ำท่วมขังส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณท้ายน้ำและมีลักษณะแผ่เป็นบริเวณกว้างเนื่องจากไม่สามารถระบายได้ทัน ความเสียหายจะเกิดกับพืชผลทางการเกษตรและอสังหาริมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่ สำหรับความเสียหายอื่น ๆ มีไม่มากนักเพราะสามารถเคลื่อนย้ายไปอยู่ในที่ที่ปลอดภัย

(2) น้ำท่วมฉับพลัน เป็นภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในพื้นที่ เนื่องจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการกักเก็บหรือการต้านน้ำน้อย เช่น บริเวณต้นน้ำซึ่งมีความชันของพื้นที่มาก พื้นที่ป่าถูกทำลายไปทำให้การกักเก็บหรือการต้านน้ำลดน้อยลง บริเวณพื้นที่ถนนและสนามบิน เป็นต้น หรือเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลันมักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนักไม่เกิน 6 ชั่วโมง และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลยแต่มีฝนตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป เนื่องจากน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความรวดเร็วมากโอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย ดังนั้นความเสียหายจากน้ำท่วมฉับพลันจึงมีมากทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สิน

สาเหตุของการเกิดอุทกภัยจากธรรมชาติ มีดังนี้

(1) ฝนตกหนักจากพายุหรือพายุฝนฟ้าคะนอง เป็นพายุที่เกิดขึ้นติดต่อกันเป็นเวลาหลายชั่วโมง มีปริมาณฝนตกหนักมากจนไม่อาจไหลลงสู่ต้นน้ำลำธารได้ทันจึงท่วมพื้นที่ที่อยู่ในที่ต่ำ มักเกิดในช่วงฤดูฝนหรือฤดูร้อน เมื่อพายุนี้ประจำอยู่ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเวลานานหรือแทบไม่เคลื่อนที่ จะทำให้บริเวณนั้นมีฝนตกหนักติดต่อกันตลอดเวลา ยิ่งพายุมีความรุนแรงมาก เช่น มีความรุนแรงขนาดพายุโซนร้อนหรือไต้ฝุ่น เมื่อเคลื่อนตัวไปถึงที่ใดก็ทำให้ที่นั้นเกิดพายุสมแรง ฝนตกหนักเป็นบริเวณกว้างและมีน้ำท่วมขัง นอกจากนี้ถ้าความถี่ของพายุที่เคลื่อนที่เข้ามาหรือผ่านเกิดขึ้นต่อเนื่องกัน ถึงแม้จะ

ในช่วงสั้น แต่ก็ทำให้น้ำท่วมเสมอ ฝนตกหนักในป่าบนภูเขา ทำให้ปริมาณน้ำบนภูเขาหรือแหล่งต้นน้ำมาก มีการไหลเชี่ยวอย่างรุนแรงลงสู่ที่ราบเชิงเขา เกิดน้ำท่วมขึ้นอย่างกะทันหัน เรียกว่าน้ำท่วมฉับพลัน เกิดขึ้นหลังจากที่มีฝนตกหนักในช่วงระยะเวลาสั้นๆ หรือเกิดก่อนที่ฝนจะหยุดตก มักเกิดขึ้นในลำธารเล็กๆ โดยเฉพาะตอนที่อยู่ใกล้ต้นน้ำของบริเวณลุ่มน้ำ ระดับน้ำจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

(2) ผลจากน้ำทะเลหนุน ในระยะที่ดวงอาทิตย์และดวงจันทร์อยู่ในแนวที่ทำให้ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด น้ำทะเลจะหนุนให้ระดับน้ำในแม่น้ำสูงขึ้นอีกมาก เมื่อประจวบกับระยะเวลาที่น้ำป่า และจากภูเขาไหลลงสู่แม่น้ำ ทำให้น้ำในแม่น้ำไม่อาจไหลลงสู่ทะเลได้ ทำให้เกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่ง และท่วมเป็นบริเวณกว้างยิ่งถ้ามีฝนตกหนักหรือมีพายุเกิดขึ้นในช่วงนี้ ความเสียหายจากน้ำท่วมชนิดนี้จะมีมาก

(3) ผลจากลมมรสุมมีกำลังแรง มรสุมตะวันตกเฉียงใต้เป็นมรสุมที่พัดพาความชื้นจากมหาสมุทรอินเดียเข้าสู่ประเทศไทย ตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม เมื่อมีกำลังแรงเป็นระยะเวลาหลายวัน ทำให้เกิดคลื่นลมแรง ระดับน้ำในทะเลตามขอบฝั่งจะสูงขึ้น ประกอบกับมีฝนตกหนักทำให้เกิดน้ำท่วมได้ ยิ่งถ้ามีพายุเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ก็จะยิ่งเสริมให้มรสุมดังกล่าวมีกำลังแรงขึ้นอีก ส่วนมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดจากประเทศจีนเข้าสู่ไทย ปะทะขอบฝั่งตะวันออกของภาคใต้ มรสุมนี้มีกำลังแรงเป็นครั้งคราว เมื่อบริเวณความกดอากาศสูงในประเทศจีนมีกำลังแรงขึ้นจะทำให้มีคลื่นค่อนข้างใหญ่ในอ่าวไทย และระดับน้ำทะเลสูงกว่าปกติ บางครั้งทำให้มีฝนตกหนักในภาคใต้ ตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไปทำให้น้ำท่วมเป็นบริเวณกว้าง

(4) ผลจากแผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟระเบิด เมื่อเกิดแผ่นดินไหว หรือภูเขาไฟบนบก และภูเขาไฟใต้น้ำระเบิด เปลือกของผิวโลกบางส่วนจะได้รับความกระทบกระเทือนต่อเนื่องกัน บางส่วนของผิวโลกจะสูงขึ้นบางส่วนจะยุบลง ทำให้เกิดคลื่นใหญ่ในมหาสมุทรซัดขึ้นฝั่ง เกิดน้ำท่วมตาม หมู่เกาะและเมืองตามชายฝั่งทะเลได้ เกิดขึ้นบ่อยครั้งในมหาสมุทรแปซิฟิก

(5) การกระทำของมนุษย์ มีดังนี้ การตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่เสี่ยงภัยเมื่อเกิดฝนตกหนัก จะทำให้อัตราการไหลสูงสุดเพิ่มมากขึ้น และไหลมาเร็วขึ้น เป็นการเพิ่มความรุนแรงของน้ำในการทำลาย และยังเป็นสาเหตุของดินถล่มด้วย นอกจากนี้ยังทำให้ดินและรากไม้ขนาดใหญ่ถูกชะล้างให้ไหลลงมาในท้องน้ำ ทำให้ท้องน้ำตื้นเขินไม่สามารถระบายน้ำได้ทันที รวมทั้งก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บของประชาชนทางด้านท้ายน้ำ การขยายเขตเมืองลุ่มต่ำเข้าไปในพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งเป็นแหล่งเก็บน้ำธรรมชาติ ทำให้ไม่มีที่รับน้ำ ดังนั้นเมื่อน้ำล้นตลิ่งก็จะเข้าไปท่วมบริเวณที่เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำซึ่งเป็น เขตเมืองที่ขยายใหม่ ก่อนรวมทั้ง การก่อสร้างโครงสร้างขวางทางน้ำธรรมชาติทำให้มีผลกระทบต่อระบายน้ำ และก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและจากการออกแบบทางระบายน้ำของถนนไม่เพียงพอ ทำให้น้ำล้นเอ่อในเขตเมือง ทำความเสียหายให้แก่ชุมชนเมืองใหญ่ เนื่องจากการระบายได้ช้ามากและที่สำคัญ การบริหารจัดการน้ำที่ไม่ดีเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดน้ำท่วมโดยเฉพาะบริเวณด้านท้ายเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2551)



ความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมนั้นมีทั้งเรื่องความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม และความเสียหายต่อธรรมชาติและระบบนิเวศ ความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพ น้ำท่วมมักนำมาซึ่ง ความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ทั้งในเรื่องโรคภัยไข้เจ็บและเรื่องอุบัติเหตุ โรคระบาดร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง ในหลายๆ ลักษณะ ทั้งโรคทางเดินอาหาร โรคจากยุง หรือโรคที่มากับน้ำ รวมทั้งความเสียหายจากสัตว์ร้ายต่างๆ ที่มากับน้ำ นอกจากนี้ การที่สารเคมีอันตรายในดินหรือน้ำ สารเคมีที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม หรือสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรปนเปื้อนแพร่กระจาย ก็อาจเกิดความเสียหายได้อีกลักษณะหนึ่งด้วย น้ำท่วมนำมาซึ่งความเสียหายทางทรัพย์สินได้ทั้งต่อบ้านเรือน รถยนต์ ผลผลิตทางการเกษตร หรือกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องลงทุนสูงในระบบอุตสาหกรรมนอกเหนือจากความเสียหายทางทรัพย์สินของประชาชนแล้ว ความเสียหายทางทรัพย์สินของรัฐ ทั้งในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ระบบสาธารณสุขโรคต่างๆ หรือโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่เป็นของล้ำค่าของประเทศก็ได้รับความเสียหายอย่างมากด้วย ความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม มิใช่แค่เรื่องความเสียหายต่อมนุษย์เท่านั้น แต่อาจเป็นความเสียหายต่อธรรมชาติและระบบนิเวศด้วย สภาพความเน่าเสียของน้ำ รวมทั้งการปนเปื้อนของสิ่งสกปรกและมลพิษจากเหตุการณ์น้ำท่วมย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติโดยรวมได้ ทั้งในเรื่องของดิน น้ำจืด น้ำทะเล สภาพที่ชายตลิ่งชายทะเล พืชน้ำและสัตว์น้ำต่างๆ ความเสียหายในบางครั้งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะเยียวยากลับคืนได้อีก เช่น พืชน้ำหรือสัตว์น้ำบางชนิดอาจสูญพันธุ์ได้ เมื่อน้ำจากแผ่นดินไหลเข้าสู่ปากอ่าวลงสู่ทะเลอาจทำให้ทะเลเน่า กระทบถึงระบบนิเวศของน้ำจืดและน้ำทะเลโดยตรง นอกจากนี้ความเสียหายทางทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ นำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ทำให้ตลาดสินค้าในประเทศมีปัญหา เกิดภาวะข้าวยากหามาแพง ธุรกิจการค้าไม่ต่อเนื่อง เกษตรกรหรือนักธุรกิจต้องสิ้นเนื้อประดาตัว นำมาซึ่งการล้มละลายของกิจการค้าซึ่งอาจมีผลกระทบต่อตรงต่อภาคแรงงานรายย่อย และอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม และปัญหาสังคมอื่นๆ ต่อไป น้ำท่วมยังนำมาซึ่งการเสียโอกาสที่จะต้องนำเงินมาแก้ปัญหาและฟื้นฟูเยียวยาประเทศ แทนการนำไปพัฒนาในด้านอื่น (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ 2554)

บรรดาภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งหลายที่เกิดขึ้น “อุทกภัย” นับเป็นภัยทางธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทย ภัยพิบัติจากธรรมชาติที่เกิดขึ้นแต่ละปีทั่วโลก ในแต่ละครั้งจะมีผู้เสียชีวิตมากมาย เกิดความเสียหายทางด้านทรัพย์สินอย่างมหาศาล ในอดีตอุทกภัยเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ แต่ในปัจจุบันการเกิดอุทกภัยนั้นอาจมีสาเหตุมาจากการจัดการน้ำด้วย ดังนั้นเรื่องของอุทกภัยจึงถูกนำไปผูกโยงกับเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการเนื่องจากในการจัดการมักมีการกระทบสิทธิของประชาชน

### 3. สถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย

ประเทศไทยเผชิญกับอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่มเป็นประจำทุกปี จากสาเหตุทางด้านภูมิศาสตร์ที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้นคาบสมุทรมหาสมุทร ทำให้ได้รับผลกระทบจากพายุต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมเนื่องจากฝนตกหนัก หรือฝนตกติดต่อกันเป็นเวลานาน สถิติอุทกภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในอดีตมีหลายเหตุการณ์ ตัวอย่างเช่น

อุทกภัยจากพายุอิรา เข้าสู่ประเทศไทยที่ จังหวัดอุบลราชธานีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2533 สูญหายได้ดังนี้ ถนนเสียหาย 3,891 สาย สะพานถูกทำลาย 332 แห่ง เหมือง ฝาย 242 แห่ง โรงเรียน 43 แห่ง วัด 17 แห่ง พื้นที่เกษตรกรรม 4,133,281 ไร่ มูลค่าความเสียหาย 6,011,353,756 บาท รวมทั้งเหตุการณ์อุทกภัยจากพายุดีเปรสชั่น เข้าสู่ประเทศไทย ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 สูญหายได้ดังนี้ ประชาชนประสบภัย 377,070 คน ตาย 23 คน บาดเจ็บ 252 คน บ้านเรือนได้รับความเสียหาย 2,180 หลัง ส่วนพื้นที่การเกษตรเสียหาย 701,483 ไร่ ปศุสัตว์ 403,090 ตัว ถนนเสียหาย 4,231 แห่ง สะพานชำรุด 479 แห่ง ฝาย-ทำนบเสียหาย 135 แห่ง สาธารณประโยชน์อื่นๆ 972 แห่ง มูลค่าความเสียหายรวม 1,260,940,725 บาท หลังจากนั้นยังมี อุทกภัยที่เกิดจากพายุอีกหลายครั้ง เช่น

อุทกภัยจากพายุซิดา ซึ่งได้เคลื่อนผ่านประเทศเวียดนามตอนบน และประเทศลาวเข้าสู่ประเทศไทยมาใกล้กับภาคเหนือของประเทศไทย ช่วงวันที่ 23-24 สิงหาคม พ.ศ. 2540 สูญหายได้ดังนี้ ประชาชนประสบภัย 799,274 คน ตาย 49 คน สูญหาย 2 คน บาดเจ็บ 395 คน บ้านเรือนได้รับความเสียหาย 4,627 หลัง บ้านเรือนเสียหายทั้งหมด 519 หลัง ถนนเสียหาย 4,218 แห่ง ฝาย-ทำนบเสียหาย 622 แห่ง สะพานชำรุด 610 แห่ง สาธารณประโยชน์ 2,425 แห่ง มูลค่าความเสียหายรวม 2,944,750,817 บาท และยังมีเหตุการณ์อุทกภัยและวาตภัย เนื่องจากพายุลินดาเข้าสู่ประเทศไทยที่ จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 สูญหายได้ดังนี้ ประชาชนประสบภัย 461,263 คน ตาย 9 คน สูญหาย 2 คน บาดเจ็บ 20 คน บ้านเรือนได้รับความเสียหาย 9,248 หลัง ถนนเสียหาย 1,223 แห่ง ฝาย-ทำนบเสียหาย 40 แห่ง สะพานชำรุด 20 แห่ง สาธารณประโยชน์ 58 แห่ง มูลค่าความเสียหายรวม 213,054,675 บาท รวมถึงอุทกภัยที่จังหวัดสงขลา เนื่องจากฝนตกหนัก ในช่วง 20-22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 สูญหายได้ดังนี้ ประชาชนประสบภัย 552,579 คน ตาย 26 คน มูลค่าความเสียหายรวม 1,961,899,075 บาท (กรมอุตุนิยมวิทยา 2554) และสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันที่ได้มีการบันทึกไว้มีดังนี้ (ตารางที่ 1) เพื่อทบทวนและตระหนักถึงความรุนแรง รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัย

ตารางที่ 1 บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย

พ.ศ.	เหตุการณ์น้ำท่วมภาคกลาง	พ.ศ.	เหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้
2328 (ร.1)	น้ำท่วมสูง 3 เมตร		
2362 (ร.2)	อุทกภัยช่วงเดือนตุลาคม ข้าวยากหมากแพง		
2374 (ร.3)	น้ำท่วมทั้งประเทศ มากกว่าสมัย ร.1		
2402 (ร.4)	น้ำท่วมแต่เสียหายไม่มาก		
2410 (ร.4)	น้ำท่วมแต่เสียหายไม่มาก		
2460 (ร.6)	น้ำท่วม 1 เดือน ทั่วกรุงเทพฯ น้ำสูงระดับหัวเข่า		
2485 (ร.8)	น้ำท่วม 2 เดือนเรือกลไฟแล่นตามถนนได้		
2495	น้ำท่วม กรุงเทพฯ พายุโซนร้อนผ่านสมุทรปราการ		
		2505	พายุโซนร้อนแฮเรียตเข้าแหลมตะลุมพุก
2518	น้ำท่วม กรุงเทพฯ พายุดีเปรสชันผ่านลุ่มน้ำเจ้าพระยา	2518	น้ำท่วมหาดใหญ่
2521	น้ำท่วม กรุงเทพฯ พายุสองลูก ผ่านลุ่มน้ำเจ้าพระยา		
2523	ฝนตกหนักตอนบน น้ำท่วมภาคกลาง		
2526	น้ำท่วมใหญ่ กรุงเทพฯ พายุใต้ฝุ่นผ่านปทุมธานี		
2529	ฝนตกหนักกรุงเทพฯ น้ำท่วมหลายพื้นที่		
		2531	ฝนตกหนักเกิดน้ำท่วมและแผ่นดินถล่มในภาคใต้
		2532	พายุเกย์พัดเข้าถล่มชุมพร

ที่มา: สังเคราะห์จาก ดวงศักดิ์ ชื่นสินธุ์ (2554)

ตารางที่ 1 บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย (ต่อ)

พ.ศ.	เหตุการณ์น้ำท่วมภาคกลาง	พ.ศ.	เหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้
2537	พายุฤดูร้อน (พฤษภาคม)กรุงเทพฯ น้ำท่วมบางพื้นที่		
2538	น้ำท่วมใหญ่ในภาคกลาง		
2539	น้ำท่วมหลายพื้นที่ในภาคกลาง		
2541	ฝนตกหนักกรุงเทพฯ น้ำท่วมหลายพื้นที่	2540	พายุลินดาพัดเข้าประจวบคีรีขันธ์
2549	น้ำท่วมในภาคกลาง	2543	น้ำท่วมหาดใหญ่
2553	น้ำท่วมภาคกลางและภาคอีสาน	2553	น้ำท่วมภาคใต้และหาดใหญ่
2554	น้ำท่วมครั้งใหญ่ในรอบ 50 ปี น้ำท่วมภาคเหนือและภาคกลาง	2554	น้ำท่วมในพื้นที่ภาคใต้หลายจังหวัดในช่วงเดือนมีนาคม

ที่มา: สังเคราะห์จาก ดวงศักดิ์ ชื่นสินธุ (2554)

เหตุการณ์น้ำท่วมที่ได้เกิดขึ้นในแต่ละครั้งแล้วแต่สร้างความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนรวมไปถึงงบประมาณของประเทศ เป็นมูลค่ามหาศาล (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 สถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย

พ.ศ.	จำนวน (ครั้ง)	พื้นที่ประสบภัย (จังหวัด)	จำนวนผู้เสียชีวิต (คน)	มูลค่าความเสียหาย (บาท)
2533	12	58	50	6,652,227,121
2534	14	66	43	4,562,305,420
2535	10	42	16	5,240,583,940
2536	9	42	47	2,181,606,542
2537	11	74	46	5,058,883,356
2538	8	73	422	6,123,517,926
2539	10	74	158	7,160,677,015
2540	7	64	98	3,824,223,866
2541	12	65	8	1,706,035,444
2542	9	69	53	1,381,638,279
2543	12	62	120	10,032,935,112
2544	14	60	244	3,666,285,247
2545	5	72	216	13,385,316,549
2546	17	66	44	2,050,262,243
2547	12	59	28	850,659,584
2548	12	63	75	5,982,283,276
2549	6	58	466	9,627,418,620
2550	13	54	36	1,687,865,982
2551	6	65	199	7,601,796,302
2552	5	64	53	5,252,613,976
2553	7	74	266	16,338,772,341

ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2554)

ข้อมูลจากตารางบ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาน้ำท่วมที่ผ่านมาเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายให้กับประชาชนและประเทศไทยเป็นมูลค่ามหาศาล และยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งได้สร้างความเสียหายในด้านต่างๆ อย่างที่ประเทศไทยไม่เคยประสบมาก่อน ซึ่งถือว่าเป็นอุทกภัยครั้งรุนแรงที่สุดในรอบหลายสิบปี และอุทกภัยครั้งนี้นอกจากสร้างความเสียหายด้านชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้ง และถูกตั้งคำถามในแง่ความถูกต้องและความเป็นธรรมในสังคมไทยอีกด้วย

สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (2554) ได้รายงานไว้ว่า หากย้อนไปในช่วง 10 ปีก่อน พบว่าเบ็ดเสร็จรวมตัวเลขความเสียหายจากอุทกภัย 10 ปี จาก พ.ศ. 2544-2553 ที่ 50,000 ล้านบาท เป็นเพียงส่วนเดียวของตัวเลขความเสียหายปี พ.ศ. 2554 และยังส่งผลกระทบต่อเม็ดเงินลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการน้ำของไทย โดยตัวเลขความเสียหายที่ธนาคารโลกประเมินเบื้องต้นพบว่าเป็นจำนวนสูงถึง 1,356 ล้านบาท สาเหตุที่ความเสียหายสูงมากเนื่องจากธนาคารโลกไม่ได้ประเมินเฉพาะความเสียหายจากสิ่งปลูกสร้างถูกทำลาย อาทิ บ้านถล่ม ดักพัง โรงงานจมน้ำ และโบราณสถานน้ำท่วม เท่านั้น แต่ยังประเมินความสูญเสีย ด้วย ซึ่งเป็นผลกระทบต่อเนื่อง เช่น โรงงานปิดผลิตสินค้าไม่ได้ คนงานต้องหยุดงาน ทำให้ธุรกิจ และแรงงานสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้หากน้ำไม่ท่วม เป็นต้น

จากการประเมินความเสียหายดังกล่าว ปรากฏว่า ตัวเลขความสูญเสียอยู่ที่ 716,761 ล้านบาท สูงกว่าความเสียหายซึ่งอยู่ที่ 640,049 ล้านบาท โดยภาคการเงินมีความสูญเสียมากที่สุด เนื่องจากน้ำท่วมทำให้ธนาคารพาณิชย์สูญเสียโอกาสในการปล่อยสินเชื่อ รองลงมาคือภาคอุตสาหกรรม ที่ต้องหยุดการผลิตช่วงน้ำท่วม และภาคการท่องเที่ยว ที่ต้องสูญเสียรายได้เพราะนักท่องเที่ยวลดลง (ตารางที่ 3) นอกจากธนาคารโลกจะประเมินความเสียหายและความสูญเสียแล้ว ยังประเมินความต้องการใช้เงินในการฟื้นฟู และซ่อมแซมความเสียหายจากน้ำท่วม ครั้งนี้ด้วย โดยประเมินว่าต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูและซ่อมแซมเป็นเวลา 2 ปี และต้องใช้งบรวมทั้งสิ้น 756,374 ล้านบาท (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 3 ประเมินความเสียหายกับความสูญเสี

ภาคเศรษฐกิจ	ความเสียหายกับความสูญเสี		
	ความเสียหาย (ล้านบาท)	ความสูญเสี (ล้านบาท)	ผลรวม (ล้านบาท)
<b>โครงสร้างพื้นฐาน</b>			
การบริหารจัดการน้ำ	8,715	-	8,715
คมนาคมขนส่ง	22,878	6,263	29,141
การโทรคมนาคม	1,290	2,020	3,309
การไฟฟ้า	3,191	5,321	8,512
ระบบส่งน้ำและแหล่งน้ำ	3,538	2,104	5,642
มรดกโลก โบราณสถาน	2,562	3,061	5,662
<b>ภาคการผลิต</b>			
เกษตร ปศุสัตว์และประมง	17,842	34,027	51,869
อุตสาหกรรม	513,881	417,025	930,906
การท่องเที่ยว	5,134	89,673	94,807
การเงินและธนาคาร	-	115,276	115,276
<b>ภาคสังคม</b>			
สาธารณสุข	16,84	2,128	3,812
การศึกษา	13,051	1,798	14,849
ที่อยู่อาศัย	45,908	37,889	83,797
<b>ส่วนที่เกี่ยวข้องกับทุกสาขา</b>			
สิ่งแวดล้อม	375	176	551
<b>ผลรวม</b>	<b>640,049</b>	<b>716,761</b>	<b>1,356,810</b>

ที่มา: สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา (2554)

ตารางที่ 4 ประเมินความต้องการใช้เงินในการฟื้นฟูและซ่อมแซมความเสียหายจากน้ำท่วม

เศรษฐกิจรายสาขา	วงเงินที่ใช้ฟื้นฟูและซ่อมแซมความเสียหายจากน้ำท่วม			
	ความต้องการใช้เงิน (ล้านบาท)			
	6 เดือน	6-24 เดือน	มากกว่า 24 เดือน	รวม
<b>1. โครงสร้างพื้นฐาน</b>				
การบริหารจัดการน้ำ	3,023	15,462	50,590	69,075
คมนาคมขนส่ง	6,716	15,462	2,296	24,474
การโทรคมนาคม	1,630	1,630	815	4,075
ที่อยู่อาศัย	899	3,036	1,710	5,649
ระบบส่งน้ำและแหล่งน้ำ	2,986	2,625	-	5,593
การไฟฟ้า	3,718	3,164	-	6,882
<b>2. ภาคการผลิต</b>				
เกษตร ปศุสัตว์และประมง	805	475	10	1,290
อุตสาหกรรม	22,214	118,522	9,850	150,589
การท่องเที่ยว	4,343	1,123	-	5,466
การเงินและธนาคาร	168,237	206,097	55,202	429,536
<b>3. ภาคสังคม</b>				
สาธารณสุข	2,215	1,447	-	3,692
เกี่ยวกับสังคม	14,400	7,400	-	21,800
การศึกษา	8,045	5,928	-	13,973
มรดกโลก โบราณสถาน	3,657	2,445	-	6,102
<b>4. ส่วนที่เกี่ยวข้องกับทุกสาขา</b>				
สิ่งแวดล้อม	3,742	1,619	2,842	8,184
<b>ผลรวม</b>	<b>246,554</b>	<b>386,465</b>	<b>123,315</b>	<b>756,374</b>

ที่มา: สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (2554)

เหตุที่ทำให้ปัญหาน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 มีประเด็นสำคัญที่สรุปได้ว่าเกิดจากผลกระทบ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ทำให้ฟ้าฝนเปลี่ยนแปลง เป็นความจริงที่ว่า ปริมาณน้ำฝนใน พ.ศ. 2554 มีปริมาณน้ำมากกว่าค่าเฉลี่ยรวมของทั้งประเทศ เพียงประมาณ ร้อยละ 20 แต่หากพิจารณาเฉพาะภาคเหนือ ในลุ่มน้ำ ปิง วัง ยม และ น่าน ซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา พบว่ามีปริมาณน้ำฝน ที่ตกอย่างทั่วถึงจากมรสุม หลายลูกต่อเนื่องกันทำให้ทั้ง 4 ลุ่มน้ำ มีปริมาณฝนที่ตกรวมในภาคเหนือมากกว่าฝนเฉลี่ยถึงร้อยละ 40



จึงเป็นสาเหตุเบื้องต้นของปัญหาน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 แม้ปริมาณน้ำฝนจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 40 ดังกล่าวแล้ว แต่กลับพบว่าน้ำท่าที่ไหลบนแผ่นดินและแม่น้ำมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเกินเท่าตัว ทั้งนี้สาเหตุหลักเกิดจากปัญหา การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านเหนือน้ำ ที่สภาพผืนป่าแม่น้ำลำธาร ถูกทำลายลงอย่างต่อเนื่องและทางด้านท้ายน้ำ ที่มีการขยายตัวของชุมชน รวมถึงแหล่งพาณิชยกรรม และแหล่งอุตสาหกรรม พร้อมกับการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคที่เกิดขึ้นทำให้มีสิ่งกีดขวางทางน้ำ อย่างไม่เป็นระบบและขาดการควบคุมที่ดี(ศูนย์ภูมิอากาศ สำนักพัฒนาอุตุนิมวิทยา 2554) หากพิจารณาในด้านวิศวกรรม การระบายน้ำที่มีอยู่ในระบบลุ่มน้ำปัจจุบัน ระบบที่มีอยู่เดิมเป็นระบบระบายน้ำจากพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่ชลประทานเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถรองรับการระบายน้ำในปริมาณที่หลากล้านจำนวนมากได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางกายภาพในระบบลุ่มน้ำใหญ่ อย่างไรก็ตามยังมีข้อบกพร่องซึ่งมิใช่ข้อจำกัดในการบริหารจัดการน้ำของระบบงานที่เกี่ยวข้องในหลายพื้นที่ ซึ่งการบริหารจัดการน้ำไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหน้าที่ของระบบที่ได้ออกแบบไว้ จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาขยายตัว เหตุการณ์ที่ทำให้ปัญหาขยายตัวมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น ยังมีสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ต้องกล่าวแยกออกจากการบริหารจัดการน้ำในภาพรวม คือ ระบบที่มีอยู่เดิมยังขาดการดูแลบำรุงรักษาระบบอย่างเหมาะสม เพื่อให้มีความพร้อมในการใช้งานและยังขาดขั้นตอนในการบริหารจัดการที่ดี และชัดเจนในสภาวะวิกฤติ (สหพร ทิพย์จันทร์ 2554)

อุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายอย่างมากมายต่อประเทศและสังคมโดยรวม การที่ประเทศไทยยังขาดการบริหารจัดการที่ดีได้นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ตามมา ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และในเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา อุทกภัยไม่เพียงสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีประเด็นของความขัดแย้งจากการจัดการน้ำท่วมที่มีลักษณะของการละเมิดสิทธิ ซึ่งทำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาทางสังคมที่ควรจะได้รับการศึกษาเป็นหัวข้อพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติในอนาคต

#### 4. น้ำท่วมและการละเมิดสิทธิ

น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อประเทศไทยและส่งผลกระทบต่อประชาชนเกือบทุกภาคส่วน น้ำท่วมจึงเป็นภัยพิบัติที่คนไทยต้องร่วมกันเผชิญ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง แต่ภัยที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่เป็นธรรมกลับยิ่งทำร้าย และซ้ำเติมประชาชนให้หนักขึ้น เนื่องจากกระแสน้ำไหลที่ผิดปกติ อันเกิดจากการจัดการน้ำของหน่วยงานภาครัฐเพื่อรักษาศูนย์รวมของระบบทุนนิยมภายในประเทศอย่างกรุงเทพมหานครนั้น ถือเป็นความไม่เป็นธรรมที่ชาวต่างจังหวัดในภาคกลางต้องเผชิญเป็นเหตุนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคม คงถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยต้องค้นหาคำตอบว่าจะทำให้อย่างไรให้ คน ท้องถิ่น และเมืองอยู่กับน้ำท่วมอย่างมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน คงถึงเวลาที่คำว่า “เพื่อประโยชน์ส่วนรวม” คำพูดที่ทำให้คนส่วนน้อยต้องยอมเสียสละตลอดมาโดยที่ไม่เคยมีสิทธิเรียกร้องและโต้แย้ง เนื่องจากไม่เคยได้สิทธิ

ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ทั้งๆ ที่บางครั้งการที่ต้องตกอยู่ภายใต้คำกล่าวที่ว่า “เพื่อส่วนรวม” จะทำให้คนส่วนน้อยเหล่านั้นต้องสูญเสียเกือบทุกสิ่งทุกอย่างบางครั้งสูญเสียแม้กระทั่งชีวิต ถึงเวลาที่จะพิจารณาเดิมคำว่า “อย่างเป็นธรรม” ตามหลังคำพูดประโยคที่ว่า “เพื่อประโยชน์ส่วนรวม” ของสังคมไทยเสียที่

#### 4.1 การละเมิดสิทธิ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

คำกล่าวที่ว่า “เมืองหลวงท่วมไม่ได้ เพราะต้นทุนสูง เมืองหลวง เป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญที่สุดในการป้องกันน้ำท่วม” หากน้ำท่วมจะกระทบต่อศูนย์กลางเศรษฐกิจและการบริหารราชการแผ่นดินของเมืองไทย จากคำพูดและการให้ความหมายนำมาสู่การดำเนินการเพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ คือ การทำให้กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ปิดล้อมแล้ว ด้วยการสร้างแนวกระสอบทราย และเร่งสูบน้ำออกเพื่อไม่ให้น้ำไหลตามพื้นที่ความลาดชันตามธรรมชาติ หากแต่ผลลัคน้ำให้ไหลไปตามพื้นที่ที่มีลำดับชั้นความสำคัญต่ำกว่ากรุงเทพฯ บางส่วนก็ผลลัคน้ำเข้าเรือสวนไร่นาหรือชุมชน รอบกรุงเทพฯ และภาคกลาง ซึ่งเป็นการจงใจปล่อยน้ำให้ท่วมจังหวัดรอบๆ เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำท่วมกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบลุ่มปากอ่าวไทย อันเป็นทำเลน้ำท่วม ชาวบ้านในภาคกลางและเขตปริมณฑลที่ถูกน้ำท่วมจำนวนมากต้องหมดเนื้อหมดตัวทุกอย่างหรือบางรายถึงกับเสียชีวิต เพราะสายป่านทางเศรษฐกิจไม่ยาวพอที่จะเอาตัวรอดหรือเปลี่ยนอาชีพไปทำอย่างอื่นได้ และต้องรอเงินชดเชยจากรัฐเป็นเวลานาน หรือหลายคนไม่ได้รับเงินชดเชยเลย ส่วนเงินชดเชยที่ได้รับก็เป็นเพียงส่วนน้อยของมูลค่าผลิตผลที่คาดว่าจะขายได้ถ้าหากน้ำไม่ท่วม (สฤณี อาชวานันทกุล 2554)

ความไม่เท่าเทียมกันในการรับน้ำท่วม ระหว่างคนกรุงเทพฯ กับคนรอบนอกกรุงเทพฯ และคนต่างจังหวัด ขณะที่คนกรุงเทพฯ ได้รับผลกระทบน้อยมาก ตรงกันข้าม คนส่วนอื่นต้องรับสภาพน้ำท่วมบ้านและพื้นที่ทำกินด้วยเหตุผลว่า เป็นการเสียสละ เพื่อป้องกันน้ำไม่ท่วมเมืองหลวง ด้วยเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ โดยกลบเกลื่อนเรื่องศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ทางเศรษฐกิจอย่างกรุงเทพฯ ต้องปลอดภัยจากน้ำท่วม และประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เหล่านี้ต้องรับ และยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม คำว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งสังคมไทยเคยทบทวนกันหรือไม่ว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” นี้คือ ประโยชน์ของใคร กรอบคิดเรื่อง การที่คนหรือชุมชนเล็กๆ ต้องยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศที่มาพร้อมกับการพัฒนา มาพร้อมกับการสร้างเขื่อน การขุดคลองชลประทาน การพัฒนาพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม โรงงานผลิตไฟฟ้า โรงงานถ่านหิน ถึงเวลาที่ควรพิจารณาว่า เนื้อแท้ของประชาธิปไตยคือ ต้องยอมเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่จริงหรือ แล้วคนตัวเล็กตัวน้อยที่ถูกกดขี่จะเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่จะบอกว่าไม่ต้องการ เสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่ ได้หรือไม่ หรือจำต้องยอมให้สิทธิของตนเองถูกละเมิดต่อไป เพราะการละเมิดนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับนโยบายของการละเมิดสิทธิ สามารถตรวจสอบได้จากตัวอย่างการบริหารจัดการน้ำท่วมของภาครัฐในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาเพื่อเสนอให้เห็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดข้อคำถามในทางสังคมและด้านข้อกฎหมายในประเด็นของความถูกต้องและความเป็นธรรมในสังคม (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 สถานการณ์ตัวอย่างการละเมิดสิทธิและข้อคำถามทางกฎหมาย

ประเด็น	รายละเอียด
1. กรณีศึกษา	เขตปกครอง ก. นำกระสอบทรายมาทำท่กันน้ำไม่ให้น้ำเข้าเขตปกครองของตน แต่การกระทำดังกล่าวทำให้เขตปกครอง ข. ที่มีพื้นที่ติดกันต้องรับภาระแทน
การละเมิดสิทธิ	การนำกระสอบทรายมาทำท่กันน้ำไม่ให้น้ำเข้าเขตปกครองของตนแต่เป็นเหตุให้เขตปกครองอื่นต้องเผชิญกับ น้ำท่วมในระดับที่สูงกว่าปกติ
ข้อคำถามด้านกฎหมาย	ประชาชนในเขตปกครอง ข. จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้บริหารเขตปกครอง ก. ได้หรือไม่
2. กรณีศึกษา	ประชาชนในเขตปกครอง ข. ที่ได้รับความเสียหายได้รวมตัวกันไปรื้อกระสอบทรายหรือเปิดประตูกั้นน้ำ เพื่อให้ น้ำที่ท่วมขังในเขตของตนไหลกลับไปท่วมเขตปกครอง ก. ซึ่งมีระดับน้ำต่ำกว่า เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระปัญหาไปบ้าง ในลักษณะของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข
การละเมิดสิทธิ	การรื้อกระสอบทรายหรือเปิดประตูกั้นน้ำ เพื่อให้ น้ำที่ท่วมขังในเขตของตนไหลกลับไปท่วมพื้นที่อื่นซึ่งมีระดับน้ำต่ำกว่า
ข้อคำถามด้านกฎหมาย	การต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตนเองเช่นนี้มีความผิดทางกฎหมายหรือไม่
3. กรณีศึกษา	การกั้นท่กันน้ำหรือเขื่อนรอบๆ ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง และเมื่อภายหลังระดับน้ำได้ลดลงจนต่ำกว่าระดับสันเขื่อนแล้วชุมชนดังกล่าว ได้สูบน้ำในพื้นที่ของตนออกไปด้านนอกเพื่อให้ น้ำไปท่วมพื้นที่ข้างเคียงแทน โดยน้ำนั้นอาจมีความสกปรกจากคราบน้ำมันหรือมีสารเคมีจากโรงงานทำให้พื้นที่ข้างเคียงเสียหาย
การละเมิดสิทธิ	การสูบน้ำในพื้นที่ของตนออกไปด้านนอกเพื่อให้ น้ำไปท่วมพื้นที่ข้างเคียงแทน โดยน้ำนั้นอาจมีความสกปรกจากคราบน้ำมันหรือมีสารเคมีจากโรงงานทำให้พื้นที่ข้างเคียงเสียหาย
ข้อคำถามด้านกฎหมาย	การกระทำเช่นนี้มีความผิดหรือไม่

ที่มา: สังเคราะห์จาก อติษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (2554)

ตารางที่ 5 สถานการณ์ตัวอย่างการละเมิดสิทธิและข้อคำถามทางกฎหมาย (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
4. กรณีศึกษา	การที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้ถูกกำหนดไว้เป็นพื้นที่แก้มลิงหรือทางน้ำผ่านเพื่อระบายน้ำแต่ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นนิคมอุตสาหกรรม สนามบินนานาชาติ หมู่บ้านจัดสรร หรือสนามกอล์ฟ การใช้ที่ดินผิดประเภทเช่นนี้ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการไหลของน้ำและนำไปสู่ปัญหาน้ำท่วมขังที่บริเวณรังสิต ปทุมธานี
การละเมิดสิทธิ	พื้นที่ที่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นพื้นที่แก้มลิงหรือทางน้ำผ่านเพื่อระบายน้ำถูกนำไปใช้เพื่อการอื่นซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมก่อความเสียหายแก่ประชาชน
ข้อคำถามด้านกฎหมาย	กรณีแบบนี้เอาผิดกับหน่วยงานใดได้หรือไม่
5. กรณีศึกษา	หากชาวกรุงเทพฯ ได้ประโยชน์จากการปิดประตูกั้นน้ำเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำเข้ากรุงเทพฯ โดยให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี หรือปทุมธานีรับภาระน้ำท่วมแทน ต่อมาหากต้องมีการจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ที่ถูกน้ำท่วมที่ตอนเมือง นนทบุรี หรือปทุมธานี เงินค่าชดเชยจำนวนเงินนี้ก็ควรมาจากงบประมาณของกรุงเทพฯ ใช่หรือไม่เพราะชาวกรุงเทพฯ ชั้นในเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการปิดประตูกั้นน้ำ แต่พบว่าขณะนี้ได้ผลักเงินค่าชดเชยทั้งหมดให้เป็นภาระของงบประมาณแผ่นดิน เท่ากับว่านอกจากพื้นที่กรุงเทพฯ ชั้นในจะได้ประโยชน์ แต่คนไทยทั้งประเทศยังต้องมารับภาระค่าชดเชยให้ผู้ที่ถูกน้ำท่วมที่เขตตอนเมือง จังหวัดนนทบุรี หรือปทุมธานีแทนกรุงเทพฯ
การละเมิดสิทธิ	การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายค่าชดเชยให้แก่พื้นที่ที่รับน้ำแทนกรุงเทพฯ
ข้อคำถามด้านกฎหมาย	ระบบการคลังสาธารณะแบบนี้ให้ความเป็นธรรมกับสังคมหรือไม่

ที่มา: สังเคราะห์จาก อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา (2554)

จากกรณีที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาทำให้เห็น การจัดการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ การจัดการดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนซึ่งอยู่นอกพื้นที่ที่ปกป้อง ที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่รุนแรงขึ้น โดยที่ ประชาชนและชุมชนเหล่านั้นไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งเนื่องจากการบริหารจัดการโดยรัฐ เมื่อรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยมีการจัดการที่เลือกจะปกป้องพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ปลอดภัย น้ำท่วมแม้ว่าพื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่ที่เป็นเส้นทางน้ำผ่านไปสู่ทะเลก็ตาม ด้วยการให้พื้นที่อื่นรับน้ำแทน ชุมชนหลายๆ ชุมชนจึงมีแบบอย่าง และมีเหตุผลที่จะเลือกปกป้องตนเองด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงก่อให้เกิด ความขัดแย้งระหว่างประชาชน ระหว่างชุมชนที่อยู่ด้านในและด้านนอกของพนังกั้นน้ำ

#### 4.2 การละเมิดสิทธินำสู่ความขัดแย้ง

ความขัดแย้งกับการละเมิดสิทธินั้นดูเหมือนราวกับว่าเป็นสิ่งที่คู่กันในสถานการณ์วิกฤตของ ประเทศไทยไม่ว่าจะเรื่องการเมือง เรื่องโครงการต่างๆ ของรัฐและเอกชนที่ไปกระทบสิทธิของชุมชนเพื่อให้เห็น ภาพที่ชัดขึ้นจะขอกกล่าวถึงการบริหารจัดการน้ำท่วมของรัฐ ในสถานการณ์ที่ประเทศไทย ต้องประสบกับ ภัยพิบัติจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา บทเรียนจากอุทกภัยครั้งใหญ่ในครั้งนี้ คือ ความขัดแย้งในเรื่อง การระบายน้ำ เนื่องจากการปล่อยน้ำจากจุดหนึ่งเพื่อบรรเทาปัญหาได้ส่ง ผลกระทบอีกจุดหนึ่ง ภาพที่ปรากฏ ให้เห็นคือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับชาวบ้าน และชาวบ้านกับชาวบ้านด้วยตนเอง ความรู้สึก “เหลือทน” ของประชาชนคนไทยหลายส่วน ในแถบรอบนอกกรุงเทพฯ ที่ต้องเผชิญกับภavnน้ำท่วมมานานนับเดือน โดยไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควรจากทางภาครัฐ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาเราจะได้เห็นข่าว มีอบชวบ้าน บุกรื้อ กระทบทราย และบักแบ็ก รวมทั้งการปิดถนนสายหลักเพื่อประท้วงให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามาดูแลแก้ไข ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีการกระทบ กระแทก กับชุมชนอีกฝั่ง และผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเลี่ยงไม่ได้ และภาพแห่ง ความขัดแย้ง ของประชาชนก็เกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ กลายเป็นปัญหาที่ยากต่อการควบคุม

น้ำท่วมหนักในเมืองไทยคราวนี้ มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติส่วนหนึ่ง สาเหตุจาก คนส่วนหนึ่ง สาเหตุจากการบริหารจัดการส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะคน ดูเหมือนจะเป็นสาเหตุหลัก ซึ่งคนที่รุกกล้า พื้นที่น้ำ เมื่อน้ำมาต่างคนต่างก็เห็นแก่ตัว ปิดทางน้ำผ่าน ต่างคนต่างกัน แต่น้ำต้องมีทางไป การบริหารจัดการน้ำที่ไม่มีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ เช่นคนนอกในคันกั้นน้ำ คนนอกในประตูระบายน้ำ ทำให้มีปัญหา ทำให้เกิดความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่เป็นธรรม ซึ่งคนที่อยู่นอกคันกั้นน้ำ ที่ต้องทนรับน้ำ จึงเป็นเหตุให้ภาพมีอบ เกิดขึ้นให้เห็นอยู่ตลอด ภาพการรวมตัวเรียกร้องของประชาชนก็เกิดขึ้นใน หลายๆ พื้นที่คนที่ออกมาประท้วง เพราะ ทนไม่ไหว และเป็นเรื่องของสิทธิ เพราะเขาเหล่านั้นมีสิทธิที่จะแห่ง เหมือนกับคนอีกฝั่งหนึ่งต้นเหตุของการประท้วงของประชาชนในเรื่องน้ำท่วมคราวนี้ เป็นเพราะ ประเทศไทยเราไม่ได้มีการเตรียมว่าพื้นที่ใดจะเป็นพื้นที่รับน้ำ และทางน้ำไหลควรจะเป็นอย่างไร เมื่อเกิดสถานการณ์ปริมาณน้ำที่มาก จึงบริหารจัดการกันไม่ถูก การแก้ปัญหาเพื่อไม่ให้ น้ำท่วมพื้นที่คือ การกั้นน้ำ ซึ่งเป็นวิธีที่เห็นกันมาตลอดเป็นการปิดปัญหาปิดภาวะโดยละเลยความรู้สึกของคนที่อยู่ใน

พื้นที่ที่ต้องรับน้ำไว้ มองข้ามความรู้สึกของคนที่ต้องรับน้ำ คนที่รับน้ำเขาก็มองว่าอีกฝั่งหนึ่งแห้ง แต่ฝั่งของเราไม่แห้งเลย แล้วเขาจะรู้สึกอย่างไร

กรณีการประท้วงเรื่องน้ำท่วมคราวนี้ มาจากความเดือดร้อนและเรื่องความเป็นธรรมของคน 2 ฝั่ง คือคนบนแนว และคนหลังแนว โดยรากเหง้าของปัญหาจากการบริหารจัดการน้ำระบบตัวใครตัวมัน รวมทั้งระบบพรรคพวกในการบริหารน้ำด้วยนอกจากนี้ อำนาจการเปิด-ปิดประตูหรือทางระบายน้ำ อยู่ที่นักรการเมือง ซึ่งมีส่วนที่ ทำให้แห้งในที่ที่ไม่ควรแห้ง หรือท่วมในที่ที่ไม่ควรท่วม ปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งจึงบานปลายและกระจายไปในหลายๆ พื้นที่ การประท้วง ปิดถนนประท้วง รื้อคันกันน้ำ หรือ รื้อบีกแบ็กก็เกิดขึ้น แม้ว่าการประท้วงจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ トラบไคที่เป็น การประท้วงโดยไม่เกินขอบเขต ไม่ละเมิดสิทธิของคนอื่น อยู่ในความสงบ ปราศจากอาวุธ ไม่ใช่กำลัง แต่ในความเป็นจริงถึงแม้ว่าการประท้วงจะเป็นความชอบธรรมของชุมชนในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิ และต่อสู้กับการถูกละเมิด และความไม่เป็นธรรมของภาครัฐแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้อื่นด้วยอย่างกรณีตัวอย่างการปิดถนนในพื้นที่ต่างๆ ของประชาชนทำให้เกิดการละเมิด และกระทบสิทธิของประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งบางกรณีบานปลายรุนแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเกิดเป็นคูขัดแย้งระหว่างชุมชน และระดับปัจเจกทั้งที่สาเหตุต้นตอมาจากการบริหารจัดการของรัฐที่ละเมิดสิทธิ และขาดความเป็นธรรมดังที่ตัวแทนชุมชนรังสิต ผู้ประสบภัยจากหมู่บ้านรัตนโกสินทร์ กล่าวว่า

“...ปัญหาน้ำท่วมที่ตนและชาวรังสิตต้องประสบครั้งนี้สร้างความเสียหาย ร้อยเปอร์เซ็นต์และการไม่มีประสบการณ์จัดการปัญหาของรัฐไม่ใช่ ปัญหาน้ำที่มาจากธรรมชาติรอบคร้วของตนเดือดร้อนอยู่ในน้ำท่วม มาเกือบ 2 เดือน หมดตัว แตกแยก และเสียใจกับความไม่จริงจังในการ สูบน้ำออกของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้รู้ว่า หมู่บ้านตัวเองต้องกลายเป็นพื้นที่ แก้มถึงความขัดแย้งของประชาชนที่เกิดขึ้นทั้งหมดล้วนเกิดจากเจ้าหน้าที่ รัฐที่ขาดประสบการณ์ในการแก้ปัญหาและไม่ได้ช่วยเหลือผู้ประสบภัย จริง และผู้ประสบภัยไม่ได้รับข้อมูลแจ้งเตือน รวมทั้งไม่มีความชัดเจนว่า เมื่อไหร่ น้ำจะลดลง...”

( “ สิทธิอยากแห้ง มีอบน้ำท่วม นำเข้าใจ ใครที่ก่อ ” 2554 )

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งที่มีความเสี่ยงที่จะบานปลายและขยายพื้นที่สร้างความแตกแยกให้กับคนในสังคมหากในอนาคต

ประเทศไทยต้องประสบภัยพิบัติอีกครั้งเนื่องจากประชาชนอาจไม่มั่นใจในการบริหารจัดการของภาครัฐและเมื่อถึงตอนนั้นชุมชนจะลุกขึ้นมาจัดการกันเองเพื่อป้องกันชุมชนของตนเอง และเมื่อแต่ละชุมชนต่างคนต่างทำ คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิของกันและกัน ดังนั้นเพื่อการบริหารจัดการที่ดีขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เราจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวทางการบริหารจัดการน้ำท่วมของต่างประเทศ ที่ต้องเผชิญภัยพิบัติอุทกภัยเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อดูแนวทางในการแก้ปัญหา เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของประเทศไทย

## 5. ทบทวนบทเรียนการจัดการน้ำท่วมจากต่างประเทศ

หลังจากประเทศไทยได้ประสบปัญหาน้ำท่วมใหญ่ จากเหตุ “มหาอุทกภัยครั้งประวัติศาสตร์” ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างระดมสมองหาหนทางรับมือการแก้ปัญหาน้ำท่วมหลากหลายรูปแบบด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีการพยายามศึกษาข้อมูลการแก้ปัญหาน้ำท่วมจากหลายๆ ประเทศทั่วโลก เนเธอร์แลนด์ เยอรมนีและออสเตรเลีย โดยวิธีการจัดการของแต่ละประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

### 5.1 การจัดการน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์

ศิริชัย มงคลเกียรติศรี และปิติเทพ อยู่ยีนยง (2554) ได้ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์ในประเด็นต่างๆ ไว้อย่างน่าสนใจ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่ได้บัญญัติในมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันภาวะน้ำท่วมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เนื่องด้วยประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นที่ราบลุ่มที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปโดยทั่วไป ทำให้ในอดีตที่ผ่านมาประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ประสบปัญหาน้ำท่วมมาหลายครั้ง

สำหรับเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของเนเธอร์แลนด์ ได้แก่ เหตุการณ์คลื่นพายุซัดชายฝั่ง ในปี ค.ศ. 1953 อันทำให้เกิดวิกฤติน้ำท่วมครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ เนเธอร์แลนด์ มีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งนั้นถึง 1,836 คน และบ้านเรือนประมาณ 4,500 หลัง ถูกทำลาย รวมไปถึงประชาชนกว่า 100,000 คนที่กลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยชั่วคราว ซึ่งจากวิกฤตการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นดังกล่าวรัฐบาลเนเธอร์แลนด์จึงได้ทบทวนถึงความเสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์ถึงแนวโน้มของภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดวิกฤติขึ้นอีกได้ในอนาคตหากไม่มีมาตรการ และแผนรองรับเฉพาะในการป้องกันเหตุร้ายล่วงหน้า

ภายหลังจากเกิดวิกฤติเหตุการณ์คลื่นพายุซัดชายฝั่ง ในปี ค.ศ. 1953 เพียง 20 วัน รัฐบาลเนเธอร์แลนด์และคณะกรรมการสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ได้ประชุมและวางแผนร่วมกันในการหาทางออกและวิธีการแก้ปัญหาเพื่อป้องกันวิกฤติน้ำท่วมระยะยาว ซึ่งรัฐบาลและคณะกรรมการดังกล่าว

ได้พยายามทบทวนแผนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ที่มีมาแต่เดิมว่ามีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดในการป้องกัน ประการใดบ้างเพื่อที่จะได้นำมาปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

ในการทบทวนแผนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการสามเหลี่ยมปากแม่น้ำได้ให้ความเห็นว่าควรมีการจัดทำโครงการพัฒนาสามเหลี่ยมปากแม่น้ำขึ้น (Delta Works หรือ Deltawerken) โดยโครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นโครงการทางวิศวกรรม ขนาดใหญ่ที่อาศัยงบประมาณและกำลังคนจำนวนมาก เพื่อพัฒนาสิ่งก่อสร้างทางวิศวกรรมที่สามารถ แก้ปัญหาที่ท่วมได้ในระยะยาว และเนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของเนเธอร์แลนด์ ทำให้บริเวณภาคเหนือ กับภาคใต้มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โครงการแก้ปัญหาอุทกภัยจึงต้องแบ่งแยกกันตามสภาพพื้นที่ โดยโครงการของภาคเหนือมีชื่อว่า Zuiderzee Works ส่วนโครงการของภาคใต้ชื่อ Delta Works ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) Zuiderzee Works กั้นทะเลสาบภาคเหนือ สูบน้ำออกเป็นแผ่นดิน

พื้นที่ทางภาคเหนือของเนเธอร์แลนด์มีสภาพเป็นทะเลสาบเปิดขนาดใหญ่ ชื่อ Zuiderzee พื้นที่ประมาณ 5,000 ตารางกิโลเมตร เดิมที่เป็นทะเลสาบปิดขนาดเล็ก แต่เนื่องจาก พื้นดินบริเวณนั้นบางแห่งอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล เมื่อเกิดปรากฏการณ์ storm tide ทำให้น้ำไหลเข้ามา ยังพื้นที่ราบ และขังอยู่ไม่ไปไหน เมื่อกาลเวลาผ่านไป ทะเลสาบ Zuiderzee จึงขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ จนสุดท้ายเชื่อมต่อกับทะเลเหนือในที่สุด กลายเป็นทะเลสาบเปิดที่อยู่ภายในทวีป

แนวคิดของการแก้ปัญหาที่ท่วมภาคเหนือคือสร้างเขื่อนปิดไม่ให้น้ำทะเลไหลเข้ามาได้ เปลี่ยน Zuiderzee ให้กลับกลายเป็นทะเลสาบปิดอีกครั้ง จากนั้นค่อยๆ สูบน้ำจากทะเลสาบออกไปยังทะเล เพื่อให้แผ่นดินกลับมาใช้งานได้ อีก ตัวเขื่อนหลักที่ชื่อ Afsluitdijk มีหน้าที่กั้นครึ่งล่างของ Zuiderzee ไม่ให้ น้ำไหลเข้ามายังใจกลางประเทศได้อย่างอิสระ แบ่งทะเลสาบ Zuiderzee ออกเป็นส่วนนอกและส่วนใน เขื่อนนี้ สร้างเสร็จในปี ค.ศ. 1932 และเปิดใช้งานปี ค.ศ. 1933 ตัวเขื่อนมีความยาว 32 กิโลเมตร มีความกว้าง 90 เมตร อยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเล 7.25 เมตร มูลค่าการก่อสร้างคิดตามค่าเงิน ในปี ค.ศ. 2004 อยู่ที่ 700 ล้านยูโร เมื่อสร้างเขื่อนหลักกั้นแบ่งทะเลสาบได้สำเร็จ ทะเลสาบปิดส่วนในถูกตั้งชื่อว่า IJsselmeer ชาวดัตช์เริ่มสูบน้ำจากทะเลสาบส่วนในออก เพื่อพัฒนาเป็นที่ดินอยู่อาศัย พื้นที่บางจุด ภายใน IJsselmeer ถูกกั้นเขื่อนอีกครั้ง และค่อยๆ วิดน้ำออกอย่างช้าๆ โดยใช้เวลานับสิบปี กว่าที่จะวิดน้ำหมด และต้องรอแผ่นดินแห้งจนสามารถอยู่อาศัยได้อีกสิบปีหลังจากนั้นชาวดัตช์วางแผน คินพื้นที่ดินอยู่อาศัยจำนวน 5 แผ่นดิน (polders) ปัจจุบันทำสำเร็จแล้ว 4 แผ่น (ภาพที่ 1) ส่วนแผ่นสุดท้าย ยังไม่ได้ขุดขุด เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและเหตุผลด้านงบประมาณ





ภาพที่ 1 แผ่นดินใหม่ใน Zuiderzee Works

ที่มา: File:Zuiderzeeworks.png 2554 (เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2555)

จากภาพจะเห็นแผ่นดินใหม่ทั้ง 4 ส่วน แสดงด้วยสีเขียว ได้แก่ Weiringermeer ทางตะวันตกเฉียงเหนือ Noordoostpolder ทางตะวันออก Flevoland ทางใต้ซึ่งแบ่งออกเป็นอีกสองแผ่นย่อย ส่วนแผ่นสุดท้ายคือ Markermeer ทางตะวันตกเฉียงใต้ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

(2) Delta Works ประตูกั้นปากแม่น้ำแห่งภาคใต้

พื้นที่ทางใต้ของเนเธอร์แลนด์ต่างออกไปจากภาคเหนือ เพราะเป็นปากแม่น้ำที่มีแม่น้ำสายย่อยๆ จำนวนมาก แนวทางการแก้ปัญหาน้ำท่วมของภาคใต้จึงเป็นการสร้างเขื่อน ประตูน้ำ กำแพงกั้นคลื่นหลายแห่ง เพื่อป้องกันป้องกันคลื่นน้ำทะเลหนุนสูงจากภาวะ storm tide ซึ่งจะต่างไปจากโครงการ Zuiderzee Works ตรงที่เป็นการสร้างเขื่อนขนาดเล็กๆ แต่จำนวนมากแทนโครงการนี้มีชื่อว่า Delta Works เริ่มก่อสร้างทีหลังโครงการ Zuiderzee Works ทางภาคเหนือ เนื่องจากความล่าช้าในการตัดสินใจ และผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สองแต่เหตุการณ์อุทกภัยครั้งร้ายแรงในปี.ศ. 1953 ที่มีผู้เสียชีวิตกว่า 2,500 ราย และทำลายพื้นที่เกษตรกรรม ร้อยละ 9 ของประเทศ ทำให้รัฐบาล ตัดสินใจเดินหน้าโครงการวิศวกรรมขนาดใหญ่โครงการนี้ เพื่อป้องกันน้ำท่วมในอนาคต (ภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 เชื้อนในโครงการ Delta Works

ที่มา: File:Deltawerken na.png 2554 (เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2555)

โครงการ Delta Works จะสร้างเขื่อน-คันดิน-ประตูกั้นน้ำจำนวนทั้งสิ้น 16 เขื่อน เขื่อนแรกสร้างเสร็จในปี ค.ศ. 1950 แต่ก็ต้องรอเวลาอีกกว่า 50 ปีกว่าโครงการทั้งหมดจะเสร็จสิ้น โดยกำแพงกันคลื่นแห่งสุดท้ายสร้างเสร็จในปี ค.ศ. 1997 และเปิดใช้งานจริงเมื่อปี ค.ศ. 2010

ประเด็นที่น่าสนใจคือการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ โดยใช้โมเดลทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สิน ในกรณีที่พื้นที่แต่ละจุดเกิดน้ำท่วม แล้วคำนวณเทียบกับค่าก่อสร้างที่ต้องใช้ ในอดีตเนเธอร์แลนด์เคยประสบปัญหา “เขื่อนแตก” เนื่องจากคลื่นลมรุนแรงมาแล้วหลายครั้ง การสร้าง Delta Works จึงต้องพิจารณาเรื่องความเสี่ยงที่เขื่อนจะพังด้วย โดยทางการตัดสินใจได้กำหนดว่าโอกาสที่เขื่อนจะแตกอยู่ระหว่าง 1 ครั้งในรอบ 10,000 ปีสำหรับพื้นที่บางส่วนของประเทศ ถือเป็นความเสี่ยงที่ยอมรับได้เมื่อเทียบกับงบประมาณที่ต้องใช้ทั้งสองโครงการ คือ Zuiderzee Works ทางเหนือ และ Delta Works ทางภาคใต้ ได้รับการยกย่องจากสมาคมวิศวกรโยธาแห่งอเมริกา (American Society of Civil Engineers) ให้เป็น 1 ใน 7 “สิ่งมหัศจรรย์ของโลกยุคใหม่” ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าทางวิศวกรรมของโลก ที่ช่วยป้องกันประชาชนจำนวนมากจากภัยธรรมชาติ (“บทเรียนการแก้ปัญหาน้ำท่วมด้วย “เมกะโปรเจค” ของเนเธอร์แลนด์” 2554)

ถึงแม้โครงการทั้งสองจะสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว แต่เชื่อว่าชาวดีท์ช์จะปลอดภัยจากอุทกภัยอย่างเด็ดขาด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น (ตัวเลขประเมิน

คือเพิ่มอีก 65-130 เซนติเมตร ในปี ค.ศ. 2100) ตอนนี้เนเธอร์แลนด์ได้ตั้งคณะกรรมการ เพื่อหาแนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาแล้ว โครงการวิศวกรรมทั้งสองไม่ได้มีแต่ข้อดีเพียงอย่างเดียว การเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติด่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางนิเวศวิทยาอาทิ เมืองบางแห่งที่เคยอยู่ติดชายฝั่งทะเลสาบ Zuiderzee กลับกลายเป็นเมืองบนบกแทน สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรก็ต้องเปลี่ยนไป แต่ในมุมมองของชาวต่างชาติแล้ว การป้องกันภัยธรรมชาติอาจเป็นเรื่องสำคัญกว่า และต้องยอมแลกกับทรัพยากรธรรมชาติบางส่วน นอกจากนี้ ในสายตาของชาวโลกแล้ว Zuiderzee Works และ Delta Works ยังแสดงให้เห็นว่าการแก้ปัญหาเชิงวิศวกรรมขนาดใหญ่เพื่อปกป้อง คนในประเทศนั้นทำได้จริง เพียงแต่ต้องอาศัยเวลา งบประมาณ และความร่วมมือของคนในชาติอย่างมาก จึงจะทำได้สำเร็จ นอกจากนี้ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้พัฒนาโครงการพัฒนาสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแล้ว ประเทศเนเธอร์แลนด์ยังได้พัฒนากฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการทำงานของโครงการดังกล่าว และกำหนดแนวทางในการป้องกันภาวะน้ำท่วมในระยะยาวไว้อีกด้วย

กฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์

(1) พระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996

รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้บัญญัติพระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 ขึ้นภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการในการวางแผนการป้องกันภาวะน้ำท่วมระยะยาว โดยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการกำหนดขอบเขตของอุทกภัย ซึ่งระบุขอบเขตของอุทกภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยขอบเขตดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากระดับน้ำและคลื่นทะเล

สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการระบุขอบเขตดังกล่าว เพื่อเป็นการกำหนดความเสี่ยงและสร้างแนวทางในการป้องกันน้ำท่วม เพื่อประกันความปลอดภัยให้กับประชาชนเมื่อเผชิญกับความเสี่ยงและภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ ขอบเขตภาวะอุทกภัยจากภาวะน้ำท่วมอาจปรับเปลี่ยนได้ตามลักษณะของภูมิอากาศและลักษณะภูมิประเทศได้และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในทางธรรมชาติหรือจากการดำเนินการของโครงการดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้นทุกๆ ห้าปี นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีการรายงานระดับความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะ ทางกายภาพและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการป้องกันภาวะน้ำท่วมทุกๆ ห้าปีและสิบปี โดยมาตรฐานความปลอดภัยของกฎหมายฉบับนี้คำนวณได้จากมาตรฐานค่าเฉลี่ยของระดับน้ำที่สูงสุดต่อปี เพื่อนำค่าเฉลี่ยดังกล่าวมากำหนดมาตรการในการป้องกันน้ำท่วม

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 ได้กำหนดสาระสำคัญ ในการกำหนด มาตรการป้องกันน้ำท่วมไว้สองประการดังนี้ ประการแรก มาตรการดังกล่าวได้กำหนด มาตรฐานความปลอดภัยของพื้นที่บริเวณเขื่อนกั้นน้ำประเภทต่างๆ ในเนเธอร์แลนด์ โดยการกำหนดให้มีความปลอดภัย

ดังกล่าวสามารถคำนวณได้จากมาตรฐานค่าเฉลี่ยของระดับน้ำที่สูงสุดต่อปี เพื่อนำค่าเฉลี่ยดังกล่าวมาประเมินแนวทางในการรับมือและป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ข้อมูลค่าเฉลี่ยดังกล่าวสามารถนำมากำหนดความเสี่ยงภัยบริเวณเขื่อนต่างๆ อันนำมาซึ่งการเตรียมการ เพื่อวางแผนรับมือกับปัญหาน้ำท่วมที่ดีในอนาคต ผลที่ตามมาจากการกำหนดการคำนวณดังกล่าว ทำให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเนเธอร์แลนด์สามารถประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่ที่อยู่บริเวณเขื่อนดังกล่าวในการรับมือกับภาวะน้ำท่วม และสามารถกำหนดแนวทางในการอพยพประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบๆ เขื่อนดังกล่าวออกจากพื้นที่ได้อย่างทันท่วงทีหากประสบกับปัญหาอุทกภัย ประการต่อมา พระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 ได้กำหนดมาตรการกำหนดระยะเวลาการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมทุกๆ ห้าปี เพื่อลดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการเกิดวิกฤติน้ำท่วม โดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำ การบริหารความเสี่ยง โดยอาศัยการประเมินความเสี่ยงต่างๆ ห้าปี มาสนับสนุนการคาดการณ์ และพยากรณ์ระดับความรุนแรงของอุทกภัย ซึ่งการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในอดีต สามารถนำมาสนับสนุนแนวทางในการกำหนด และแสวงหาแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายภาวะน้ำท่วมในอนาคต อีกประการหนึ่ง

## (2) พระราชบัญญัติ Water Act 2009

รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 และได้ตราพระราชบัญญัติ Water Act 2009 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ ประการแรก พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ได้ถูกบัญญัติขึ้น เพื่อบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล พระราชบัญญัติน้ำบาดาล และพระราชบัญญัติน้ำดื่ม เป็นต้น ประการต่อมา รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้รับเอาข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อสนับสนุนแนวคิดของการจัดการทรัพยากรน้ำที่ยั่งยืน ได้แก่ ข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการทรัพยากร และข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงและจัดการภาวะน้ำท่วม พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การป้องกันน้ำท่วม ได้กำหนดแนวทางในการบริหารและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยแนวทางกำหนดขอบเขตของภาวะน้ำท่วม และประเมินความเสี่ยงที่ประชาชนชาวเนเธอร์แลนด์อาจเผชิญกับภาวะน้ำท่วมตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 ฉบับเดิมดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ยังได้เพิ่มสาระสำคัญได้กำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงและจัดการภาวะน้ำท่วม มากำหนดแนวทางในการป้องกันและประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม เช่น การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น การกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เป็นต้น

(3) การปกป้องประโยชน์สาธารณะภายใต้กฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 และพระราชบัญญัติ Water Act 2009 ได้แก่ การรับมือกับภาวะน้ำท่วมและสามารถกำหนดแนวทางในการอพยพประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบๆ เชื่อมต่อกว่าออกจากพื้นที่ได้อย่างทันท่วงทีเมื่อมีภัย จากภาวะน้ำท่วมมาถึง กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดกิจกรรมในการปกป้องประโยชน์สาธารณะ ของประชาชนในพื้นที่ ได้รับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบหากเกิดภาวะน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ความมั่นคงเศรษฐกิจของประเทศและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติ Flood Protection Act 1996 และพระราชบัญญัติ Water Act 2009 ประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงจำเป็นต้องจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนได้รับเมื่อเกิดภัยพิบัติ หรือกำลังจะเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติโดยการกำหนดขอบเขตของอุทกภัยดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น โดยอาศัยวิธีการต่างๆ และรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาภัย จากธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและนำมาซึ่งการปกป้องประโยชน์สาธารณะและอนาคต ของประเทศ เช่น การพัฒนาระบบเตือนภัยจากภาวะน้ำท่วม การก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบ สาธารณูปโภคด้านชลประทานและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กิจกรรมในการลดความเป็นไปได้ของภาวะน้ำท่วม และลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม ถือเป็นแนวทางในการกำหนดประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์สาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป

(4) การตอบสนองการบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์

การบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ที่กำหนดวิธีและแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากภาวะน้ำท่วม คือ การกำหนดแนวทางในการสนับสนุนความต้องการของประชาชนในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบ ที่ต้องการความปลอดภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายต่างๆ กัน เช่น มาตรการ ล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุอุทกภัย มาตรการในการป้องกันภาวะน้ำท่วม และ การกระจายอำนาจในการ ป้องกันภัยน้ำท่วม เป็นต้น ทั้งนี้ กิจกรรมด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ต้องดำเนินและเฝ้าระวังภัยอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดกิจกรรม การประเมินความเสี่ยง ภาวะน้ำท่วมตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้กระทำทุกๆ ห้าปี และ การบำรุงรักษาระบบ สาธารณูปโภคด้านชลประทานให้สามารถใช้งานได้อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดทำบริการสาธารณะด้านป้องกันน้ำท่วม ยังต้องคำนึงถึงปัจจัย ทางด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่อาจทำให้ต้องปรับมาตรฐาน ในการป้องกันสาธารณะชน จากภาวะน้ำท่วมให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้นหรือสูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศ

และการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเลที่ได้รับอิทธิพลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันอาจเพิ่มความเสียหายต่อภาวะน้ำท่วมมากยิ่งขึ้น การพัฒนาระบบที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะ ภายใต้กฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์จึงสร้างแนวทางในการป้องกันและบรรเทา สาธารณะภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้านการป้องกันภาวะน้ำท่วมและบริหาร ความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้จากลักษณะทางกายภาพของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มี พื้นที่ระดับต่ำกว่าน้ำทะเลค่อนข้างมากและมีความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะน้ำท่วมสูงได้โดยง่าย

จากวิกฤตการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในช่วงเดือนกันยายนของปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาเป็นสิ่งที่สะท้อนให้ประเทศไทยได้เห็นถึง อุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการแก้ไข และการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทยอย่างยั่งยืน จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์ดังกล่าวมาข้างต้น รัฐบาลไทยอาจอัญเชิญแนวพระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงตรัสไว้ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2538 ในการแก้ไขและการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย ประกอบกับแนวทางในการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้วางไว้ คือ การประเมินและการติดตามสถานการณ์ของปัญหาน้ำท่วมและแนวป้องกัน หรือมาตรการ ในการป้องกันน้ำท่วมในทุกๆ ระยะเวลาห้าปีมาใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทย

ประเทศไทยควรจัดทำแผนการบริหารและจัดการน้ำเช่นเดียวกันกับที่รัฐบาลแห่ง ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ โดยจะต้องมีการระดมความคิด จาก ทั้งฝ่ายข้าราชการผู้ปฏิบัติงานและนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องร่วมกันในการกำหนดมาตรการป้องกัน ภัยและการรับมือล่วงหน้า มาตรการเตือนภัย การอพยพ ตลอดจนมาตรการภายหลังจากอุทกภัยได้ ผ่านพ้นไปแล้ว อีกทั้งดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการบังคับ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้น การที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ตอบสนองต่อปัญหาจากวิกฤติน้ำท่วมที่เคยเผชิญ จนนำไปสู่การจัดทำโครงการ ขนาดใหญ่และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการป้องกันภาวะน้ำท่วมย่อมเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ หลายประเทศซึ่งอาจรวมถึงประเทศไทย ในการเป็นต้นแบบของประเทศที่ประสบความสำเร็จ ในการบริหารจัดการการป้องกันภาวะน้ำท่วมในระยะยาว

## 5.2 การจัดการน้ำท่วมของประเทศเยอรมนี

ปีติเทพ อยู่ยืนยง และกาญจนา ลังกาพิณรุ้ (2554) ได้ศึกษาและกล่าวถึงรายละเอียด ของการจัดการน้ำท่วมของประเทศเยอรมนีว่า ประเทศเยอรมนีหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เคยประสบปัญหาน้ำท่วมมาแล้วหลายครั้ง แต่ครั้งที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวเยอรมัน ครั้งหนึ่งได้แก่ วิกฤติน้ำท่วมบริเวณลุ่มแม่น้ำ Elbe แคว้น Saxony ในเดือนสิงหาคมของฤดูร้อนปี ค.ศ. 2002 อันเป็นหายนะขั้นรุนแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ประเทศเยอรมัน ทั้งนี้ผลของหายนะดังกล่าว ทำให้มี

ผู้เสียชีวิต 20 คนและบาดเจ็บอีก 110 คน และประชาชนอีกประมาณ 100,000 คน ต้องอพยพจากบ้านเรือนชั่วคราว โดยมีการประมาณการความเสียหายทางเศรษฐกิจถึง 6.2 พันล้านยูโร

จากวิกฤติดังกล่าวทำให้ประเทศเยอรมันนี้ ได้พัฒนาโครงการของภาครัฐต่างๆ ที่อยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานในการป้องกันภัยล่วงหน้า และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาและรับมือกับภาวะน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศเยอรมันในอนาคต เช่น โครงการ ELLA (The project ELLA) ที่กำหนดแนวทางในการวางผังเมืองและการใช้ที่ดิน เพื่อป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น ดังนั้นจากวิกฤติน้ำท่วมดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ประเทศเยอรมันจึงได้บัญญัติกฎหมายในการควบคุมภาวะน้ำท่วม โดยเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อป้องกันความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมในระดับประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากที่เกิดวิกฤติน้ำท่วมที่แม่น้ำ Elbe ในฤดูร้อนปี ค.ศ. 2002 ซึ่งกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วมดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐต่างๆ ในประเทศเยอรมันกำหนดจำนวนพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง เพื่อประเมินความเสี่ยงที่มีมากกว่าในอดีต ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดความเสี่ยงจากความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงในบริเวณต่างๆ เพื่อเป็นการประเมินความเสี่ยง และประเมินความเสียหายของภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ รัฐต่างๆ ต้องมีหน้าที่ ในการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับ การบริหารความเสี่ยงดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการแก้ปัญหา น้ำท่วมหรือบริหารจัดการ ความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของภาครัฐ

สำหรับพื้นที่ลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมสูง อาจถูกประเมินความเสี่ยงภายในกำหนดเวลาทุกๆ ห้าปี และสำหรับที่ราบที่อาจมีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมได้ง่าย อาจต้องมีการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในทุกๆ เจ็ดปี โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินนี้ นอกจากนี้ ประเทศเยอรมันยังกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมระยะยาวในหนึ่งร้อยปีข้างหน้า เพื่อกำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในระยะยาวและเพื่อให้สามารถแสวงหาแนวทางในการป้องกันล่วงหน้า ไม่ให้ผลร้ายเกิดขึ้นในอนาคต

#### 5.2.1 สาระสำคัญของกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005

กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขกฎหมายทรัพยากรน้ำ จากการที่กฎหมายทรัพยากรน้ำไม่สามารถตอบสนองต่อกลไกของโครงการจัดการน้ำท่วมระยะยาวได้ และไม่สามารถส่งเสริมมาตรการในการส่งเสริม การจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่เสริมประสิทธิภาพในการควบคุมน้ำท่วม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังต่อไปนี้

## (1) หลักการในการควบคุมน้ำท่วม

ในกรณีที่มีความเสี่ยงจากปัจจัยต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการจัดการแหล่งน้ำผิวดินต่างๆ ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าภายในบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงดังกล่าวจะได้รับผลร้ายหรือภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด ทั้งนี้ บริเวณที่มีความเสี่ยงที่อาจจะถูกน้ำท่วมหรือประสบอุทกภัย อาจได้รับการบรรเทาหรือลดความเสี่ยงเพื่อลดความเสียหาย และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือเหตุผลต่างๆ บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อป้องกันน้ำท่วม ต้องดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและเพื่อลดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม โดยเฉพาะการหามาตรการในการใช้ประโยชน์จากที่ดินในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนั้น อาจปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่อาจเป็นทางผ่านสำหรับน้ำท่วมได้ เพื่อสนับสนุนให้สามารถระบายน้ำได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤติหรือภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ กฎหมายระดับรัฐ ต้องกำหนดวิธีและแนวทางในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันน้ำท่วมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและควรกำหนดแนวทางในการชี้แจงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบถึงความเสี่ยงและภัยจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น การเตือนภัยให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนเกิดภาวะน้ำท่วม ย่อมเป็นการกำหนดแนวทางในการคาดการณ์สำหรับรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในอนาคต

## (2) มาตรการในการป้องกันที่ราบน้ำท่วมถึง

กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับ การป้องกันที่ราบน้ำท่วมถึง กล่าวคือ ที่ราบน้ำท่วมถึง หมายถึง บริเวณระหว่างแหล่งน้ำผิวดินกับผนังกันน้ำหรือชายฝั่งและบริเวณอื่นๆ ซึ่งอาจเกิดภาวะน้ำท่วมหรือเกิดการไหลของน้ำระหว่างภาวะน้ำท่วมได้ ซึ่งบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงดังกล่าวอาจถูกใช้สำหรับบรรเทาภาวะน้ำท่วมหรือเก็บกักน้ำท่วมได้ ดังนั้น กฎหมายระดับรัฐของสหพันธรัฐเยอรมันต้องกำหนดบริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่จากแหล่งน้ำที่อาจได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ กฎหมายระดับรัฐจะต้องกำหนดมาตรการในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปได้ทราบ เกี่ยวกับภาวะของน้ำเหล่านั้นและการปรับสภาวะของแหล่งน้ำเหล่านั้นเพื่อรับมือกับปัญหาน้ำท่วม นอกจากนี้ ในกรณีแหล่งน้ำที่มีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมระดับธรรมดา กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้กฎหมายระดับรัฐวางกรอบการประเมินความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงภายในทุกๆ หนึ่งร้อยปีเป็นอย่างน้อย ซึ่งแผนการประเมินความเสี่ยงฉบับแรกต้องแล้วเสร็จภายใน 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2012 แต่ในกรณีแหล่งน้ำดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเผชิญภาวะน้ำท่วมระดับสูง กฎหมายกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมให้แล้วเสร็จภายใน 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบถึง



การกำหนดขอบเขตของที่ราบน้ำท่วมถึง อันเป็นการให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงและเตรียมพร้อม ในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงที่ประชาชนอาจอาศัยอยู่หรือประกอบกิจกรรมอยู่ต่อไป

นอกจากกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ให้อำนาจรัฐบาลในการปรับปรุง การควบคุมน้ำท่วมแก่รัฐบาลกลางสหพันธรัฐแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้แต่ละรัฐ จะต้อง กำหนดขอบเขตของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงและบัญญัติข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเท่าที่จำเป็น โดยข้อบังคับของแต่ละรัฐควรระบุมมาตรการดังต่อไปนี้ คือแนวทางในการป้องกันและปรับปรุงโครงสร้างระบบนิเวศของแหล่งน้ำต่างๆ และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จากภาวะน้ำท่วม แนวทางในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง แนวทางในการรักษาและเยียวยาพื้นที่อนุรักษ์ทาง ธรรมชาติ แนวทางในการควบคุมทิศทางและปริมาณของน้ำจากภาวะน้ำท่วม รวมถึงแนวทางใน การป้องกัน และบรรเทาความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้กฎหมายระดับรัฐยังต้องกำหนด มาตรการและหลักเกณฑ์ดังนี้ เช่น วิธีการจัดการกับสารอันตรายที่อาจไหลลงสู่หรือเจือปนน้ำท่วมเมื่อเกิด ภาวะน้ำท่วม เป็นต้น รวมไปถึงการกำหนดวิธีติดตั้งระบบป้องกันความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ของระบบ ทำความร้อนจากน้ำมัน และยับยั้งไม่ให้เกิดการติดตั้งระบบหรือเครื่องทำความร้อนโดยใช้น้ำมันใหม่ เพราะ เครื่องทำความร้อนโดยใช้น้ำมันอาจได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำได้ง่ายเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม วิธีการป้องกันการหยุดชะงักของการส่งน้ำประปาและการระบายน้ำทิ้งจากครัวเรือนเท่าที่จะสามารถ กระทำได้ เพื่อเป็นการประกันว่าประชาชนจะมีน้ำใช้ในระหว่างที่เผชิญภัยน้ำท่วมหรือประสบวิกฤติ น้ำท่วม รวมทั้งวิธีการกำหนดมาตรการใน การอนุญาตเปิดและปิดน้ำ ในกรณีที่มีความเปลี่ยนแปลง บนพื้นผิวโลกเป็นอย่างสูง เช่น การเวลาการจ่ายน้ำ การกำหนดบริเวณที่สามารถจ่ายน้ำได้ และการกำหนด คุณภาพน้ำประปาจากภาวะน้ำท่วม เป็นต้น

กฎหมายระดับรัฐต้องกำหนดวิธีการออกคำสั่งที่เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อ การเกษตรหรือการป่าไม้ที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการฟื้นฟูและรักษาพื้นที่เหล่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายการใช้ที่ดินและกฎหมายการเกษตรควรกำหนดวิธีการบรรเทาและป้องกันการพังทลาย ที่อาจเกิดขึ้นหรือผลกระทบต่อสภาพน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำต่างๆ ในบริเวณที่ราบน้ำท่วม เช่น หากเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง อาจก่อให้เกิดการไหล ของสารอันตรายจนทำให้เกิดมลภาวะทางน้ำได้ในขณะหรือภายหลังจากที่เผชิญต่อภัยน้ำท่วม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กฎหมายการใช้ที่ดินและกฎหมายการเกษตรในข้างต้นอาจกำหนด ข้อยกเว้นสำหรับกรณีของการวางแผนการใช้ที่ดินสำหรับการวางแผนจัดทำท่าเรือหรือการจัดทำอู่ต่อเรือ บริเวณชายฝั่ง โดยในการกำหนดวางแผนดังกล่าวต้องกำหนดไว้ในแผนการใช้ที่ดินในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง ทั้งนี้ อุตสาหกรรมต่อเรือและซ่อมเรือหรือกิจการพาณิชย์นาวีต่างๆ รวมไปถึงท่าเรือสินค้าทั้งระหว่าง ประเทศและชายฝั่ง ท่าเรือประมง และท่าเรือโดยสาร ถือเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งและ การคมนาคมขนส่งทางน้ำที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจภายในรัฐต่างๆ ประการหนึ่ง ดังนั้น

กฎหมายการใช้ที่ดินและกฎหมายการเกษตรในแต่ละรัฐจำเป็นต้องกำหนดข้อยกเว้นเพื่อให้อุตสาหกรรมที่กล่าวมาสามารถได้รับการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ข้อยกเว้นดังกล่าวที่กฎหมายกำหนด เช่น การสร้างพื้นที่รองรับน้ำท่วมต้องไม่ถูกกระทบและไม่ถูกทำให้สูญเสียน้ำท่วมที่รองรับน้ำท่วม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐในการกำหนดการอนุญาตเป็นรายกรณี โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจอาจใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่การก่อสร้างหรือการพัฒนาที่ดินดังกล่าว มีผลกระทบต่อการควบคุมน้ำท่วมหรือการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมน้อยหรือการก่อสร้างดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการควบคุมน้ำท่วมหรือการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องอาจทำคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตเป็นกรณีไป

นอกจากนี้ กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ยังได้กำหนดให้แต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายในการกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง โดยการกำหนดดังกล่าวต้องมีการจัดทำแผนที่และกำหนดมาตรการในการป้องกัน โดยการจัดทำแผนที่และการกำหนดมาตรการในการป้องกันดังกล่าว ย่อมเป็นการกำหนดพื้นที่และแนวทางในการจัดการความเสี่ยง จากภาวะน้ำท่วมให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีหากการจัดการความเสี่ยงจากการกำหนดขอบเขตที่ราบน้ำท่วมถึง ไปกระทบกับประโยชน์สาธารณะด้านอื่นๆ รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการชดเชยความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะนั้นด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการจัดการความเสี่ยงหรือการควบคุมภาวะน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยทั่วไป

### (3) มาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่าย

กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่มีเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมได้ง่าย ได้แก่ พื้นที่ที่เป็นที่ราบน้ำท่วมถึงที่บริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่จากแหล่งน้ำที่อาจได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมได้ง่าย ดังนั้น การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่ายหรือมีความเสี่ยงสูงที่อาจได้รับความเสียหายเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยหากเกิดกรณีที่มีความเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการควบคุมโดยกลไกและเครื่องมือทางชลประทาน หรือการที่ผนังกันน้ำไม่สามารถต้านทานน้ำท่วมได้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กำหนดดังกล่าว ต้องมีการจัดทำแผนที่และกำหนดมาตรการในการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกระทบต่อสาธารณะ นอกจากนี้ กฎหมายระดับรัฐ จะต้องกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นในการจัดการพื้นที่ที่อาจเสี่ยงกับภาวะน้ำท่วมได้ง่าย เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมที่อาจกระทบต่อสาธารณะชน

### (4) มาตรการกำหนดแผนควบคุมน้ำท่วม

กฎหมายของรัฐต่างๆ จะต้องกำหนดแผนในการควบคุมทางน้ำและการไหลของน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ที่อาศัยการควบคุมน้ำท่วมเชิงเทคนิคและการชลประทานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่เก็บกักน้ำและการกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วม ที่เหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วมดังกล่าว ต้องกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมในการควบคุมภาวะ

น้ำท่วมให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดหรือความเสียหายที่ต่ำสุดส่วนกับระบบการป้องกันน้ำท่วมหรือระบบชลประทานที่ภาครัฐได้พัฒนาขึ้น โดยคำนึงถึงสถิติของวิกฤติน้ำท่วมที่ประเทศเยอรมนีได้รับมาหนึ่งร้อยปีเป็นอย่างต่ำ เพื่อสนับสนุนการประเมินแนวโน้มในการเกิดภาวะน้ำท่วมในอนาคต โดยแผนการควบคุมดังกล่าวจะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อรองรับหรือกักเก็บน้ำเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมในอนาคต นอกจากนี้ อาจมีการซ่อมแซมและบำรุงรักษาผนังกันน้ำและอ่างเก็บน้ำต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่สามารถรองรับภาวะน้ำท่วมได้

นอกจากนี้ เมื่อรัฐต่างๆ จัดทำแผนในการควบคุมน้ำท่วมสำเร็จแล้ว กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐต่างๆ มีหน้าที่ในการจัดพิมพ์แผนดังกล่าวเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการบริหารความเสี่ยง และรับมือภาวะน้ำท่วม อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐต่างๆ ได้แจ้งข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบเมื่อแผนในการรับมือ ถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง ทั้งนี้ รัฐต่างๆ ต้องจัดทำแผนในการควบคุมน้ำท่วมให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2009

#### (5) มาตรการส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการลุ่มน้ำท้องถิ่น

กฎหมายของแต่ละรัฐ จะต้องกำหนดแนวทางความร่วมมือในการควบคุมน้ำท่วมในระดับท้องถิ่นและระหว่างรัฐต่างๆ ในสหพันธรัฐ โดยเฉพาะความร่วมมือในการวางแผนการควบคุมน้ำท่วมและมาตรการในการป้องกันต่างๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการประสานความร่วมมือกันในการควบคุมน้ำในระหว่างส่วนราชการต่างๆ และระหว่างรัฐแต่ละรัฐ

ความสำเร็จของประเทศเยอรมันนี้ ในการบัญญัติกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 นั้นคือ การสร้างมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับโครงการของภาครัฐต่างๆ ในการควบคุมภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานในการป้องกันภัยล่วงหน้า และการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังสร้างกลไกที่สำคัญห้าประการดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและการควบคุมน้ำท่วม โดยกำหนดให้รัฐบาลสหพันธรัฐเยอรมนีและรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐมีแนวทางที่สอดคล้องและสามารถประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่างๆ ในสหพันธรัฐได้ ทั้งนี้แม้ว่ามนุษย์ไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศได้และไม่สามารถควบคุมหายนะจากธรรมชาติได้ แต่อย่างไรก็ดี การสร้างมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ย่อมเป็นการสร้างการเตรียมการที่ดี เพื่อรับมือกับสิ่งที่กำลังจะเกิดหรืออาจจะเกิดขึ้น

#### 5.3 การจัดการน้ำท่วมของประเทศออสเตรเลีย

สุลักษณ์ หล้าอุบล (2554) ได้อธิบายถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมของออสเตรเลียกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ คือเหตุการณ์น้ำท่วมในรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลียที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนมกราคมปี พ.ศ. 2554 กล่าวกันว่าเป็นภัยทางธรรมชาติครั้งรุนแรงที่สุดของออสเตรเลียในรอบ 200 ปี ซึ่งได้คร่าชีวิตคนไปกว่า 30 คน และทำให้ประเทศเสียหายทางเศรษฐกิจ

กว่าหนึ่งพันล้านดอลลาร์สหรัฐ เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้บางพื้นที่ของรัฐควีนส์แลนด์ ซึ่งมีประชากรราวหนึ่งล้านสี่แสนคนนั้น จมอยู่ใต้น้ำที่สูงกว่า 4 เมตร ก่อนที่อุทกภัยดังกล่าวจะสิ้นสุดลง รัฐบาลของแคว้นควีนส์แลนด์ ก็มีคำสั่งให้ตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมโดยตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งควีนส์แลนด์ แคเธอริน โฮล์มส์ เป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีจิม โอซัลลิแวน อดีตอธิบดีกรมตำรวจควีนส์แลนด์ และฟิลลิป คัมมินส์ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมเขื่อน เป็นรองประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกหมายเรียกและหมายค้นใครก็ได้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาเป็นพยานและให้ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการค้นหาความจริงกรณีอุทกภัยในควีนส์แลนด์

คณะกรรมการอิสระดังกล่าว มีหน้าที่สอบสวนในหลายประเด็น เช่น ความพร้อมของหน่วยงานต่างๆ ในการรับมือภัยพิบัติ การจัดการระบบเขื่อน การพยากรณ์อากาศและระบบเตือนภัย ความเหมาะสมของการวางผังเมือง ไปจนถึงตรวจสอบการทำงานของบริษัทประกันภัย เป็นต้น โดยข้อเท็จจริงที่ได้ต้องผลิตออกมาเป็นรายงานเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชน โดยตัวอย่างการดำเนินการ เช่น เมื่อสื่อมวลชนของออสเตรเลียอย่าง ดิ ออสเตรเลียน ได้เข้าถึงข้อมูลในเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 ที่เปิดเผยว่า น้ำที่ไหลบ่าเข้าท่วมควีนส์แลนด์ราว 80 เปอร์เซนต์ มาจากเขื่อนวิเวนโฮ ที่กักเก็บน้ำไว้มากเกินไป ช่วงปลายปีในฤดูฝน (ฤดูฝนของออสเตรเลียอยู่ระหว่างเดือนตุลาคมถึงเมษายน) ประกอบกับปรากฏการณ์ “ลา นินญา” นำพาอุทกภัยโคลนเข้ามาสู่ทวีปพร้อมปริมาณน้ำฝนที่มากที่สุดที่เคยมีมาของ ออสเตรเลีย ทำให้มวลน้ำปริมาณมหาศาลไหลบ่าเข้าท่วมเมืองสามในสี่ของรัฐควีนส์แลนด์อย่างหนัก ข้อสงสัยที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยหนังสือพิมพ์ดิออสเตรเลียนนี้ ทำให้รัฐบาลบรรจุเรื่องการจัดการน้ำในเขื่อน เป็นวาระหลักในการสอบสวนของคณะกรรมการค้นหาความจริงด้วย

หลังจากน้ำท่วมไม่ถึง 8 เดือน รายงานสรุปข้อเท็จจริงก็ได้เผยแพร่ออกสู่สาธารณชนเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554 และได้ข้อสรุปว่า อุทกภัยที่เกิดขึ้นมีส่วนมาจากการปล่อยน้ำในเขื่อนไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องไว้หลายด้านด้วยกัน ดังนี้

-การสื่อสารระหว่างกระทรวงทรัพยากรน้ำ และกรมที่เกี่ยวข้องที่ไม่ชัดเจน นำไปสู่การจัดการภัยพิบัติไม่สามารถตอบสนองได้ทันท่วงที

-การคำนวณปริมาณน้ำฝนในช่วงปลายปีที่ผิดพลาดของวิศวกรเขื่อนและกรมอุตุนิยมวิทยา ทำให้การปล่อยน้ำจากเขื่อนมีมากเกินไปในระยะเวลาย้อนสั้น

-การมีมาตรวัดปริมาณน้ำที่ติดตั้งไม่ทั่วถึงบริเวณเขื่อน ทำให้การวัดปริมาณระดับน้ำมีความคลาดเคลื่อน

-นอกจากนี้ สื่อบางฉบับยังตั้งคำถามกับซอฟต์แวร์การจัดการทรัพยากรของกระทรวงน้ำที่มีอายุมากถึง 15 ปีด้วย

การที่คณะกรรมการอิสระดังกล่าว มีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนกรณีน้ำท่วม ทำให้มีการเรียกบุคคลอย่างน้อย 250 คน เข้ารับการไต่สวนสาธารณะ

ทั้งจากกระทรวงน้ำ วิศวกรเขื่อน เจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่น ไปจนถึงเจ้าหน้าที่บริษัทประกันภัย และแจกแจงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองที่มีต่อการจัดการน้ำในช่วงดังกล่าวต่อคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังมีการจัดเวทีรับฟังสำหรับประชาชนที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องการจะมาให้ปากคำเกี่ยวกับเหตุการณ์ด้วย ผู้ว่าการรัฐควีนส์แลนด์ แอนนา ไบลีย์ กล่าวถึงความสำคัญของการตั้งคณะกรรมการอิสระนี้ว่า นอกจากจะทำให้เราสามารถสรุปปัญหาของการจัดการน้ำในเขื่อนแล้ว ยังทำให้สามารถวางแผนในอนาคตเพื่อป้องกันไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้ซ้ำรอยได้

คณะกรรมการอิสระที่ค้นหาความจริงกรณีน้ำท่วมควีนส์แลนด์ ยังคงทำหน้าที่ต่อไป และมีหน้าที่ส่งรายงานฉบับสุดท้าย โดยจะสืบสวนในเรื่องการวางผังเมือง และผลิตข้อเสนอแนะเรื่องการปฏิรูปกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะยาว เพิ่มเติม ในขณะที่รายงานชั้นกลางมีจุดประสงค์เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันและวางแผนภัยพิบัติก่อนฤดูฝนในปีถัดไป

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ค่อยคุ้นเคยกับวัฒนธรรมการตรวจสอบบุคคลสาธารณะมากเท่าใด แต่รัฐบาลควรตระหนักถึงความสำคัญของการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อค้นหาความจริงในกรณีน้ำท่วมปี พ.ศ. 2554 เพื่อนำข้อสรุปไปปฏิรูปนโยบายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยในอนาคต อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมการตรวจสอบ และความโปร่งใสในหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐด้วย ทั้งนี้ เงื่อนไขของการตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ยังต้องได้รับงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ มีอำนาจในการออกหมายเรียก และหมายค้นต่อบุคคลที่เห็นว่าเกี่ยวข้องต่อเหตุการณ์ดังกล่าว ที่สำคัญ จะต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้ล้มเหลวเฉกคณะกรรมการอิสระอื่นๆ ที่เคยมีมาในอดีต และสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของประชาชนไทยให้มากที่สุด

หากประเทศไทยต้องการที่จะแก้ปัญหากล้วยพิบัติให้ได้อย่างถาวร นอกจากจะต้องปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานการจัดการน้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง และสร้างวัฒนธรรม การตรวจสอบและสร้างความโปร่งใสในทุกหน่วยงานแล้ว เห็นที่จะต้องนิยามความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” กันใหม่ด้วย เพื่อให้ประเทศสามารถรับมือได้กับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในโลก อย่างรวดเร็ว ไม่ล่าช้า และเชิงรุกดังเช่นที่เป็นมา ดังนั้นการจัดการน้ำท่วมจากต่างประเทศจึงเป็นแบบอย่างที่เราควรนำมาประยุกต์ใช้อย่างยิ่ง (ตารางที่ 6) เพื่อว่าการจัดการน้ำท่วมที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทยจะได้เกิดเป็นรูปธรรมเร็วขึ้น

ตารางที่ 6 การจัดการน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย

การจัดการน้ำท่วม	ประเทศ		
	เนเธอร์แลนด์	เยอรมนี	ออสเตรเลีย
1. เคยประสบกับน้ำท่วมครั้งรุนแรงจึงมีความตระหนักและมีการวางแผนรับมือกับความเสียหาย การเกิดน้ำท่วมในอนาคต	✓	✓	✓
2. มีการวางแผนเพื่อรับมือกับน้ำท่วมอย่างเร่งด่วน	✓	✓	✓
3. ออกกฎหมายเพื่อการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะเสริม ประสิทธิภาพในการควบคุมน้ำท่วมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว	✓	✓	✓
4. บัญญัติกฎหมายในการควบคุมน้ำท่วมเป็นการเฉพาะ		✓	
5. มีการประเมินความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมทุกๆ 5 ปี	✓	✓	✓
6. มีการดำเนินโครงการทางด้านวิศวกรรมเพื่อควบคุมน้ำท่วม	✓	✓	✓
7. ประเมินผลการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันน้ำท่วมทุกๆ 5 ปีและ 10 ปี	✓	✓	✓
8. มีการกระจายอำนาจในการป้องกันและการจัดการน้ำท่วม	✓	✓	✓
9. ตั้งคณะกรรมการอิสระสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของสาเหตุการเกิดน้ำท่วม			✓

ที่มา: สัมเคราะห์จากการจัดการน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย (ศิริชัย มงคลเกียรติศรี และปิติเทพ อยู่ยืนยง 2554; ปิติเทพ อยู่ยืนยง และกาญจนา ลังกาพินธุ์ 2554; สุลักษณ์ หล้าอุบล 2554)

เรื่องราวและประเด็นต่าง ๆ ที่ได้ทบทวนเรียบเรียงมาข้างต้นนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่ เพื่อลดและหลีกเลี่ยงการบริหารจัดการน้ำท่วมที่มีลักษณะของการละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทบทวนประเด็นต่าง ๆ ของการเกิดอุทกภัย และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยของเมืองหาดใหญ่ที่ผ่านมา

## 6. น้ำท่วมหาดใหญ่

### 6.1 ลักษณะทางกายภาพ

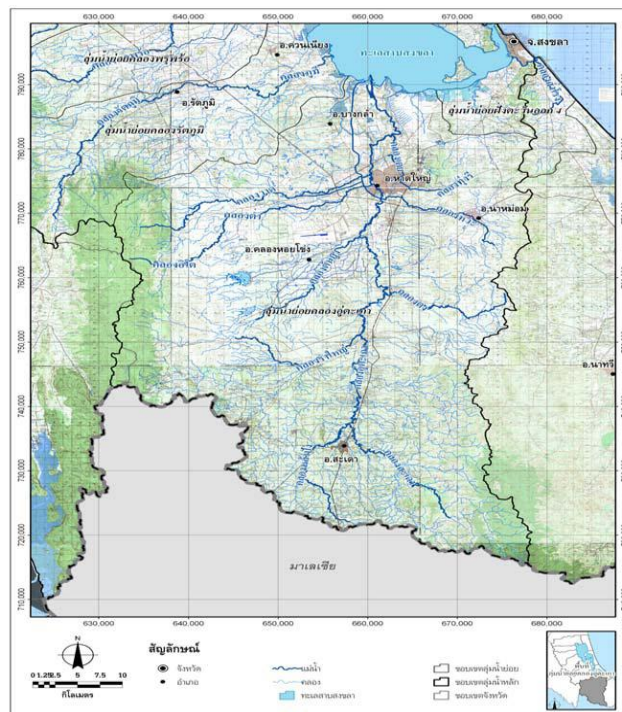
อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาและตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ต่ำเป็นแอ่งกระทะที่ลำน้ำสาขาหลายสายของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาตอนบนมาบรรจบกัน และเป็นจุดเชื่อมต่อกับลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาตอนล่างลักษณะพื้นที่ลาดเทจากทิศใต้ลงสู่ทิศเหนือ และบริเวณเทศบาลนครหาดใหญ่กับทะเลสาบสงขลาจะเป็นพื้นที่ราบลุ่มชายฝั่ง ส่วนด้านทิศตะวันตก และทิศตะวันออกจะยกสูงตามแนวสันเขา และลาดลงสู่บริเวณแนวคลองอู่ตะเภา (ภาพที่ 3)

คลองอู่ตะเภาที่ไหลผ่านอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งตั้งอยู่ตรงช่องแคบที่เป็นจุดรวมของลำน้ำมีต้นน้ำอยู่ที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา มีลำน้ำสาขาที่สำคัญคือคลองสะเดา คลองหลาปังไหลมารวมกันทางตอนบนของบ้านคลองแงะ อำเภอสะเดา ซึ่งในช่วงนี้เรียกว่าลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาตอนบน คลองตง คลองประตูคลองหลา คลองจำไทร ไหลมารวมกันที่บ้านบางศาลา อำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา ซึ่งเรียกว่าลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาตอนล่าง (ภาพที่ 4)



ภาพที่ 3 ลักษณะทางกายภาพอำเภอหาดใหญ่

ที่มา: [www.ai-computer.com](http://www.ai-computer.com) (เข้าถึงเมื่อ 23 มีนาคม 2555)



ภาพที่ 4 ลำน้ำหลักและลำน้ำสาขาในลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา

ที่มา: ทองเปลว กองจันทร์ และสุเทพ น้อยไพโรจน์ (2554)



## 6.2 ลักษณะภูมิอากาศและอุตุนิยมวิทยา

พื้นที่ภาคใต้ฝั่งตะวันออก จะมีฤดูฝนในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และพายุจรในช่วงเดือนพฤศจิกายน ดังนั้น จึงทำให้มีฝนตกในช่วงเดือนตุลาคมถึงมกราคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือนพฤศจิกายนจะมีปริมาณฝนตกหนักถึงหนักมาก จากสถิติข้อมูลฝนในรอบ 30 ปี (พ.ศ. 2514-2543) พบว่าในกลุ่มน้ำคลองอุต๊ะเกาะจะมีปริมาณฝนตกรายปีระหว่าง 1,160–2,300 มิลลิเมตร หรือมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1,719.2 มิลลิเมตร และในเดือนพฤศจิกายนจะมีปริมาณฝนตกมากที่สุดมีค่าเฉลี่ย 388.6 มิลลิเมตร (ทองเปลว กองจันทร์ และสุเทพ น้อยไพโรจน์ 2554)

## 6.3 สาเหตุน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่

การเกิดน้ำท่วมในเทศบาลนครหาดใหญ่มีปัจจัยหลายประการ ทั้งสภาพภูมิประเทศที่มีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ ความเป็นเมืองใหญ่ที่มีการการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนรुकกล้าพื้นที่เก็บน้ำ และพื้นที่ที่เป็นทางระบายน้ำ แต่หากวิเคราะห์สาเหตุหลักก็อาจสรุปได้ 3 สาเหตุ คือ

### (1) ฝนตกในพื้นที่

ปริมาณฝนเฉลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523-2553 บริเวณอำเภอเมืองหาดใหญ่ ประมาณ 1,916.4 มิลลิเมตรต่อปี ฤดูร้อนเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมมีปริมาณฝนเฉลี่ย 258.30 มิลลิเมตร ฤดูฝนช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนธันวาคมมีปริมาณฝนเฉลี่ย 1,132.2 มิลลิเมตร ปริมาณฝนเฉลี่ยต่ำสุดอยู่ในเดือนกุมภาพันธ์ 31.3 มิลลิเมตรปริมาณฝนเฉลี่ยสูงสุดเดือนพฤศจิกายน 497.2 มิลลิเมตร (ทองเปลว กองจันทร์ และสุเทพ น้อยไพโรจน์ 2554)

ลักษณะของฝนที่เป็นสาเหตุของการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอุต๊ะเกาะและเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นฝนที่มีการตกต่อเนื่องที่มีปริมาณฝนมากกว่า 120 มิลลิเมตร ในเวลา 3 ชั่วโมง ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2531 พ.ศ. 2543 พ.ศ.2552 และล่าสุดในปี พ.ศ. 2553 โดยมักจะเกิดน้ำท่วมในช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนพฤศจิกายน ถึงธันวาคมอยู่เสมอ (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ปริมาณน้ำฝน น้ำท่าในปีที่เกิดอุทกภัยในพื้นที่

ช่วงเวลาฝนตก	ปี 2543	ปี 2543	ปี 2552		ปี 2553
			(6-8 พ.ย.)	(20-22 พ.ย.)	
2 วัน	315.10	462.80	314.80	258.00	478.60
3 วัน	-	597.50	372.40	353.00	483.30
น้ำท่า (ลบ.ม./วินาที)	839.00	970.85	894.10	976.80	1,623.50

ที่มา: สั้งเคราะห์จาก วรวิทย์ วนิชชาติ (2554)

เมืองหาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตฝนตกชุก ซึ่งจากข้อมูลพบว่าในปี พ.ศ. 2553 มีปริมาณน้ำฝนสูงถึง 500 มิลลิเมตรต่อวัน ซึ่งเป็นปริมาณที่มากกว่าค่าเฉลี่ยหลายเท่าจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดน้ำท่วมในหาดใหญ่

(2) การไหลบ่าของของกลุ่มน้ำย่อยรอบเทศบาลนครหาดใหญ่ ลักษณะภูมิประเทศของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา และชี้ว่าน้ำท่วมหรืออุทกภัยนั้นมาจากทิศทางการไหลของน้ำ 4 ทางหลัก ได้แก่ ทางสะเดา จากนาหม่อม จากคลองวาด คลองตำ และจากเขาคอหงส์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สายน้ำที่มาจากอำเภอสะเดา ที่ปัจจุบันมีอ่างเก็บน้ำสะเดา ซึ่งบ่อยครั้งจะมีข่าวว่าอ่างแตก ทั้งที่มีพื้นที่รับน้ำ 90 ตารางกิโลเมตร ส่วนพื้นที่รับน้ำของหาดใหญ่มี 2,000 ตารางกิโลเมตร ถึงแม้ว่าอ่างแตกจริง ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อเมืองหาดใหญ่ เมื่อฝนตกหนักน้ำไหลจากต้นน้ำของสะเดามาที่บ้านม่วงก้อง ไหลไปสู่บ้านบางศาลาแล้วไหลสู่ประตูกั้นน้ำของคลองอู่ตะเภา 2 จุด คือ คลอง ร.1 (เพื่อดึงน้ำจากคลองอู่ตะเภาไปออกทะเลสาบสงขลา) และคลองอู่ตะเภา (วรวิทย์ วนิชวิภาชาติ 2554) โดยทิศทางการไหลของน้ำ 4 ทางหลักที่ไหลเข้าสู่พื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ประกอบด้วย สะเดา นาหม่อม คลองวาด คลองตำ และเขาคอหงส์ (ภาพที่ 5)



ภาพที่ 5 ทิศทางการไหลของน้ำจากกลุ่มน้ำย่อยรอบเทศบาลนครหาดใหญ่  
ที่มา: สมภาพ วิสุทธิศิริ (2554)

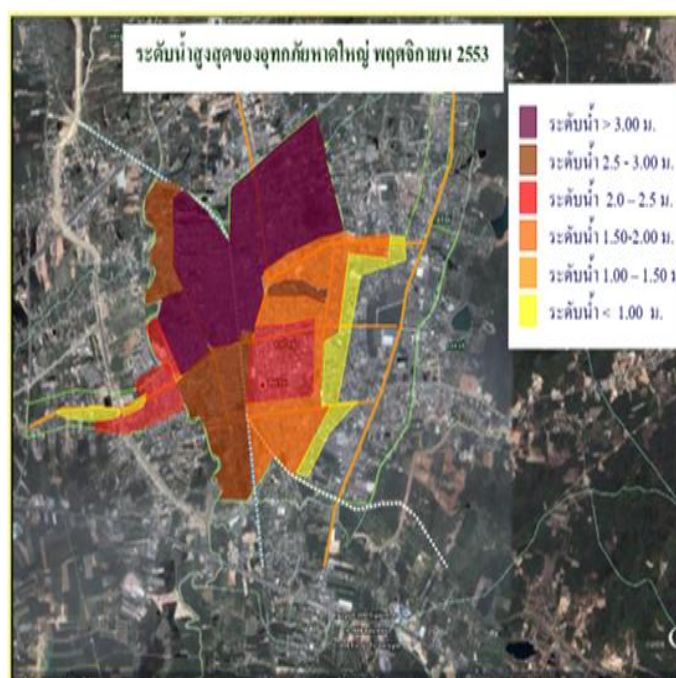
สายน้ำจากอำเภอนาหม่อม โดยน้ำไหลมาทางบ้านคลองหะ ก่อนที่จะไปบรรจบกันกับน้ำคลองอู่ตะเภาที่บริเวณประตูกันน้ำทั้ง 2 จุด

สายน้ำจากเขาคอหงส์ โดยมีจุดเริ่มต้นสายน้ำจากบ้านทุ่งงาย น้ำไหลไปไปสู่แก้มลิงคลองเรียน บ้านคลองเรียน ก่อนที่จะไหลไปสู่ถนน 30 เมตร แล้วไหลไปลงคลองแห ไปออกคลองอู่ตะเภา ณ วัดนารังนก ก่อนที่จะออกทะเลสาบสงขลา

สายน้ำจากน้ำตกโตนงาช้าง โดยน้ำไหลมาที่คลองวาด คลองต่ำ ผ่านประตูกันน้ำที่คลองต่ำ แล้วไหลไปยังคลอง ร.1 เป็นตัวหนุนทำให้เพิ่มระดับน้ำในคลอง ร.1 ส่งผลต่อการเกิดอุทกภัยของหาดใหญ่

(3) น้ำท่าที่เอ่อท้นจากลำคลองอู่ตะเภา

เนื่องจากคลองอู่ตะเภามีศักยภาพระบายน้ำได้เพียง 465 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แต่จากปริมาณน้ำท่าที่มีมากถึง 839.00 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีในปี พ.ศ. 2531 และเพิ่มขึ้นเป็น 970.78 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีในปี พ.ศ. 2543 และล่าสุด เพิ่มขึ้นเป็น 1,623.50 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีในปี พ.ศ. 2553 ทำให้เกินศักยภาพของคลองอู่ตะเภาที่จะระบายน้ำได้ทันแม้ว่าในปี พ.ศ. 2553 จะมีคลอง ร.1 มาช่วยแบ่งเบาไป 465 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ด้วยแล้วก็ตาม แต่รวมแล้วก็สามารถระบายน้ำได้เพียงประมาณ 900 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (วรวิทย์ วณิชชาติ 2554) ทำให้มวลน้ำที่ระบายไม่ทันก็จะไหลบ่าเข้าท่วมเมืองหาดใหญ่ (ภาพที่ 6)



ภาพที่ 6 ระดับน้ำและลักษณะการล้นของน้ำจากคลองอู่ตะเภา  
ที่มา: วรวิทย์ วณิชชาติ (2554)

#### 6.4 สถิติการเกิดน้ำท่วมในหาดใหญ่

ในอดีตจนถึงปัจจุบันเมืองหาดใหญ่ประสบกับภาวะน้ำท่วมมาแล้วหลายครั้ง มีความถี่และความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งได้มีการบันทึกไว้ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 3 (ตารางที่ 8) รวมทั้งยังได้มีการบันทึกระดับน้ำที่ท่วมรวมถึงพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่ที่ประสบกับภาวะน้ำท่วม (ตารางที่ 9)

**ตารางที่ 8** สถานการณ์น้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีตที่ผ่านมา

ช่วงเวลา	สภาพน้ำท่วมและความเสียหาย
พ.ศ. 2376 (รัชกาลที่3)	เกิดน้ำท่วมใหญ่ จนท้องนาของราษฎรทำนาไม่ได้ พระยาสงขลารีบเข้ากรุงเทพฯ นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้วขอรับพระราชทานซื้อข้าวสารออกมาแจกจ่ายราษฎรในเมืองสงขลา 1,000 เกวียน
28-30 ตุลาคม พ.ศ. 2505	จังหวัดสงขลา พายุโหมภาคใต้ ฝนตกหนัก ตายเป็นประวัติศาสตร์ พายุโซนร้อนจมเรือประมงนับสิบ คนตายนับร้อย
7 ธันวาคม พ.ศ.2509	จังหวัดสงขลา น้ำท่วมขนาดใหญ่ เสียหายนับล้านๆ บาททางรถไฟขาด ถนนถูกน้ำท่วมมิด ต้องใช้เรือยนต์วิ่งรับผู้โดยสารตลาดทุกแห่งปิดตัวเอง ร้านค้าถูกน้ำท่วม สินค้าเสียหายมีฝนตกอย่างหนักติดต่อกันหลายวัน น้ำไหลป่าเข้าท่วมอำเภอหาดใหญ่ และรอบนอกสวนยางจมอยู่ในน้ำ น้ำสูงสุดถึง 1.50 เมตร (ในตัวเมืองหาดใหญ่) ราษฎรนับหมื่นคนขาดแคลนอาหารบริโภค ทางรถไฟระหว่างสถานีบางกล้า-ดินลานขาด 15 เมตร เส้นทางหาดใหญ่-พัทลุงขาด น้ำท่วมมิด
1 ธันวาคม พ.ศ. 2512	จังหวัดสงขลา น้ำท่วมเมืองนาน 10 ชั่วโมงเส้นทางหาดใหญ่-สงขลาน้ำท่วม 9 ตอน ถนนเสียหายสนามบินท่วมเครื่องบินลงไม่ได้ บ้านเรือนราษฎรในที่ลุ่มรอบอำเภอหาดใหญ่ถูกน้ำท่วมถนนหาดใหญ่-นาทวี-สะเดาน้ำท่วมหลายตอน
10-12 ธันวาคม พ.ศ. 2516	พายุฝนตกหนักกระหน่ำติดต่อกันอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน 4 วันเป็นเหตุให้น้ำป่าเข้าท่วมถนนสายต่างๆ ในอำเภอหาดใหญ่ การจราจรหยุดชะงัก
22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517	พายุฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานาน 5 วัน บริเวณรอบอำเภอหาดใหญ่ถูกน้ำท่วม น้ำสูงบนถนนวัดได้ถึง 50 เซนติเมตร

ที่มา: สังเคราะห์จากสถิติน้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีต (2553)

ตารางที่ 8 สถานการณ์น้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีตที่ผ่านมา (ต่อ)

ช่วงเวลา	สภาพน้ำท่วมและความเสียหาย
5-17 มกราคม พ.ศ. 2518	ปีนี้น้ำท่วมภาคใต้ 2 ครั้ง คือช่วงต้นปี และปลายปี (6-9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518) ภัยใหญ่น้ำป่าไหลเข้าเมืองอย่างรวดเร็ว การคมนาคมถูกตัดขาดโดยสิ้นเชิง ถนนเพชรเกษมจมอยู่ใต้น้ำสูง 1.50 เมตร ร้านค้าขนของหนีน้ำกันอลหม่าน การค้าขายเป็นอัมพาตโดยสิ้นเชิง หน้ำค่ายเสนาณรงค์สูงถึงเอว รั้วค่ายถูกน้ำพัดพัง 200 เมตรหลังจากน้ำเริ่มลดเกิดโรคอหิวาต์ระบาดจนคนตายและป่วยเป็นจำนวนมาก
22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519	ภัยใหญ่ ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานาน 7 วันน้ำท่วมเขตเทศบาลระดับน้ำสูง 50 ซม. ท่วมถนนสายต่างๆ ทั้งหมดในท้องถิ่นอำเภออื่นๆ น้ำท่วมทั้งหมด
4 ธันวาคม พ.ศ. 2524	อำเภอหาดใหญ่ ระดับน้ำในอำเภอหาดใหญ่สูงขึ้นเรื่อยๆ สวนยางหลายแห่งถูกน้ำท่วม
5 ธันวาคม พ.ศ. 2527	จังหวัดสงขลา ฝนตกหนักมาก มีน้ำท่วมถนนเป็นบางแห่ง ถนนสายเล็กผ่านไม่ได้
22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531	ประสบความสูญเสียทางเศรษฐกิจ 2,000 ล้านบาท ระดับน้ำในตัวเมืองหาดใหญ่สูง ประมาณ 1-2 เมตร
22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543	ประสบภัยพิบัติครั้งมโหฬาร ประเมินความสูญเสียทางเศรษฐกิจประมาณหมื่นล้านบาท ระดับน้ำสูงประมาณ 2-3 เมตร
18 ธันวาคม พ.ศ. 2548	จากฝนตกหนักหลายวัน น้ำจากคลองอู่ตะเภาไหลล้นตลิ่ง ทำให้ทางฝั่งซีกซ้าย (ทิศตะวันตก) ของหาดใหญ่ มีระดับน้ำสูงประมาณ 1 เมตร เสียหายหลายล้านบาท รวมทั้งพื้นที่อำเภอโดยรอบ เช่น อำเภอนาทวี เทพา จะนะ ระโนด เป็นต้น
1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553	ถือเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งอุทกภัยในครั้งนั้นได้มีผู้เสียชีวิต 20 คน ในอำเภอหาดใหญ่และอำเภอใกล้เคียงอีก 16 อำเภอในหลายพื้นที่พบว่ามีน้ำท่วมสูงถึง 3 เมตรตามการรายงานของนายกเทศมนตรีหาดใหญ่ ระบุว่าพื้นที่ในเขตเมืองได้รับผลกระทบถึงร้อยละ 80 และมีผู้ได้รับผลกระทบถึง 30,000 ครัวเรือน โดยประชาชนราว 10,000 คน ไม่สามารถออกจากที่พักอาศัยได้

ที่มา: สังเคราะห์จากสถิติน้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีต (2553)

ตารางที่ 9 สถิติระดับและพื้นที่น้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีต

พ.ศ.	เดือน	ระดับน้ำในเมืองหาดใหญ่ (เมตร)	หมายเหตุ
2509	ธันวาคม	1.5	น้ำท่วมทั้งหมด
2512	ธันวาคม		น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2516	ธันวาคม		น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2517	พฤศจิกายน		น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2518	มกราคม	1.5	น้ำท่วมทั้งหมด
2519	พฤศจิกายน		น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2524	ธันวาคม		น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2527	ธันวาคม		น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2529	พฤศจิกายน	1	น้ำท่วมทั้งหมด
2531	พฤศจิกายน	1.5	น้ำท่วมทั้งหมด
2543	พฤศจิกายน	2	น้ำท่วมทั้งหมด
2548	ธันวาคม	1	น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก
2553	พฤศจิกายน	3	น้ำท่วมทั้งหมด
2555	มกราคม	1	น้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอก

ที่มา: สังเคราะห์จาก วรวิทย์ วนิชชาติ (2554)

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าเมืองหาดใหญ่จะประสบปัญหาน้ำท่วมในช่วงของเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมกราคม และส่วนใหญ่ น้ำจะท่วมบริเวณรอบนอกของเมืองหาดใหญ่ ยกเว้นในปี พ.ศ. 2509 2518 2531 และ 2543 ซึ่งเกิดน้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเมืองหาดใหญ่เนื่องจากมีปริมาณน้ำฝน และน้ำท่ามากกว่าปกติ และล่าสุดในปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมาน้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดเช่นเดียวกัน แต่มีความรุนแรงมากกว่าทั้งในด้านประมาณน้ำ และมูลค่าความเสียหาย (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบสภาพน้ำท่วมในอำเภอหาดใหญ่

รายการเปรียบเทียบ	พ.ศ. 2543	พ.ศ. 2553
พื้นที่น้ำท่วม (ตารางกิโลเมตร)	18	20
ความลึกน้ำท่วมเฉลี่ย (เมตร)	3.50	4.50
ความลึกน้ำท่วมสูงสุด (เมตร)	4.00	5.50

ที่มา: สังเคราะห์จาก วรวิทย์ วนิชชาติ (2554)

จากสถานการณ์น้ำท่วมดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม เป็นมูลค่ามหาศาล จึงเป็นที่มาของโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

#### 7.5 ความเป็นมาโครงการบรรเทาอุทกภัยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระราชดำริให้กรมชลประทานร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขและบรรเทาปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน และพื้นที่ธุรกิจ ในเขตอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ เมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 ได้เกิดอุทกภัยอย่างรุนแรง สร้างความเสียหายเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากปริมาณน้ำคลองอู่ตะเภาที่ไหลผ่านอำเภอหาดใหญ่ มีระดับสูงล้นตลิ่ง แล้วไหลบ่าเข้าท่วมบริเวณกลางเมืองหาดใหญ่ และพื้นที่ทั่วไปเป็นบริเวณกว้าง น้ำที่ไหลบ่าเข้ามานั้น ได้ท่วมพื้นที่ต่างๆ อย่างรวดเร็ว และท่วมขังโดยมีความลึกมาก ทำให้สภาพเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของอำเภอหาดใหญ่และทรัพย์สินของราษฎรได้รับความเสียหายอย่างไม่เคยปรากฏ เช่นนี้มาก่อนการแก้ไข และบรรเทาอุทกภัยด้วยวิธีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่คลองอู่ตะเภาและลำน้ำสาขา เพื่อสกัดน้ำจำนวนมากไม่ให้ไหลลงมายังเมืองหาดใหญ่นั้นคงไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีทำเลที่เหมาะสมในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่มีขนาดใหญ่ดังกล่าวได้ ดังนั้นการแก้ไขและบรรเทาน้ำท่วมที่ควรพิจารณาดำเนินการ น่าจะได้แก่การขุดลอกคลองระบายน้ำที่มีอยู่พร้อมกับขุดลอกคลองระบายน้ำขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นอีกให้สามารถระบายน้ำ และแบ่งน้ำจากคลองอู่ตะเภาที่ไหลลงมาท่วมตัวอำเภอหาดใหญ่ ให้ระบายลงสู่ทะเลสาบสงขลาโดยเร็ว ทั้งนี้ให้พิจารณาร่วมกับระบบผังเมืองให้มีความสอดคล้องและได้รับประโยชน์ร่วมกันด้วย



ทองเปลว กองจันทร์ และสุเทพ น้อยไพโรจน์ (2554) ได้กล่าวถึงโครงการบรรเทาอุทกภัยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ว่าเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระราชดำรัสต่อคณะกรรมการมูลนิธิราชประชานุเคราะห์ เกี่ยวกับน้ำท่วมอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา สรุปความว่า “เหตุการณ์น้ำท่วมที่หาดใหญ่ที่ผ่านมา มีความเสียหายทั้งชีวิตคนและทรัพย์สิน ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ไม่ทันรู้ว่ามีน้ำมาอย่างไร ความจริงเคยได้ไปหาดใหญ่แล้ว และเคยชี้ว่าจะทำอะไร มีการสร้างสิ่งมาขวางกั้นทางน้ำ ถ้าไปดูทางด้านตะวันตกของเมืองจะพบว่า มีถนน แต่พยายามทำขึ้นมา คล้ายผนังกันน้ำ แต่ไม่ได้รับการรักษา ทางทิศเหนือมีถนนที่กำลังสร้างหรือสร้างใหม่ๆ ซึ่งเป็นเขื่อนกันน้ำไม่ให้ไหลออกจากเมืองทำให้น้ำท่วมเมืองสูงถึง 2-3 เมตร ได้บอกมาเป็นเวลา 10 กว่าปีแล้วไม่ให้อ่างกันน้ำที่เป็นเขื่อนกันน้ำ” หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน และ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2543 มอบหมายให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานงานในการแก้ไขปัญหา โดยได้ปรึกษาหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนป้องกันอุทกภัยพื้นที่ ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา แบบเบ็ดเสร็จ โดยได้พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการที่สอดคล้องผสมผสานกัน ตามความจำเป็นในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ทั้งในระยะเร่งด่วน ระยะปานกลาง และระยะยาว พร้อมทั้งได้ปรับลดแผนงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องออก ซึ่งแผนงานมีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอีกหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนป้องกันอุทกภัยพื้นที่ ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา จังหวัดสงขลา แบบบูรณาการยั่งยืน ซึ่งเฉพาะในส่วนของกรมชลประทาน มีแผนดำเนินการในระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2544-2548) ประกอบด้วย 4 งานหลัก ได้แก่

(1) การขุดลอกคลองธรรมชาตินอกตัวเมืองหาดใหญ่ เป็นงานขุดลอกดินตะกอนจากพื้นที่กันคลองธรรมชาติ พร้อมทั้งขุดขยายคลองบางช่วงที่เป็นอุปสรรคต่อการไหลของน้ำ เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้มากขึ้น ระยะดำเนินการ 3 ปี (พ.ศ. 2544-2546)

(2) การจัดหาที่ดินเพื่อการก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหม่ เป็นการจัดหาที่ดินโดยการจ่ายค่าทดแทนค่าที่ดินและค่าผลอาสิน ระยะดำเนินการ 3 ปี (พ.ศ. 2545-2547)

(3) การขุดคลองระบายน้ำสายใหม่ 5 สาย เป็น งานขุดคลองระบายน้ำสายใหม่พร้อมก่อสร้างอาคารประกอบเพื่อควบคุมและผันน้ำลงสู่ทะเลสาบโดยตรง ซึ่งจะสามารถบรรเทาอุทกภัยแก่พื้นที่ ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาตอนล่าง และเป็นแหล่งสำรองน้ำจืดเพื่อการเกษตรในพื้นที่ ลุ่มน้ำ ระยะดำเนินการ 4 ปี (พ.ศ. 2545-2548) ประกอบด้วย

คลองระบายน้ำ ร.1 เป็นคลองระบายน้ำหลักในการผันน้ำจากคลองอู่ตะเภา อ้อมเมืองหาดใหญ่ลงสู่ทะเลสาบสงขลาโดยตรง ความยาว 21.343 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้ 465 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ 40.176 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ช่วงจากทะเลสาบสงขลาถึงเขตทางรถไฟสาย หาดใหญ่-กรุงเทพฯ เป็นคลองดิน เขตคลองกว้าง 120 เมตร ช่วงจากเขตทางรถไฟถึงคลองอู่ตะเภาเป็นคลองดาดคอนกรีตเขตคลองกว้าง 90 เมตร

คลองระบายน้ำ ร.3 เป็นคลองแบ่งน้ำเพื่อช่วยระบายน้ำจากคลองอู่ตะเภานอกเมืองหาดใหญ่ซึ่งจะช่วย บรรเทาอุทกภัยให้กับพื้นที่ริมฝั่งคลองอู่ตะเภาตอนล่าง มีความยาว 8.200 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้ 195 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ 16.848 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เป็นคลองดิน เขตคลองกว้าง 95 เมตร

คลองระบายน้ำ ร.4 เป็นคลองแบ่งน้ำคลองเตย ตามเขตทางรถไฟสายสงขลาและรับน้ำจากคลอง ร.5 ลงสู่ทะเลสาบสงขลาผ่านทางคลอง 3 มี ความยาว 6.920 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้ 5ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ 4.752 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เป็นคลองดิน เขตคลองกว้าง 70 เมตร

คลองระบายน้ำ ร.5 เป็น คลองระบายน้ำจากบริเวณสามแยกคอกหงส์ ออกทะเลสาบสงขลาผ่านทางคลอง ร.4 และ ร.3 มีความยาว 3.117 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้ 30 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ 2.592 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เขตคลองกว้าง 95 เมตร และ12 เมตรบางช่วง

คลองระบายน้ำ ร.6 เป็นคลองผันน้ำจากคลองเรียน (แก้มลิงของเทศบาลนครหาดใหญ่) ข้ามสันน้ำไปลงคลองหะ ระบายน้ำลงทะเลสาบสงขลาทางคลอง ร.1 เพื่อช่วยบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ตอนล่างของคลองเรียน มีความยาว 4.5 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ 4.32 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน (ภาพที่ 7)

(4) การจัดทำแบบจำลองปริมาณน้ำ การไหล และสภาพน้ำท่วม และการติดตั้งระบบเตือนภัยเป็นการจัดทำแบบจำลองน้ำท่วม จัดหาและติดตั้งระบบโทรมาตรวัดฝนและระดับน้ำในพื้นที่

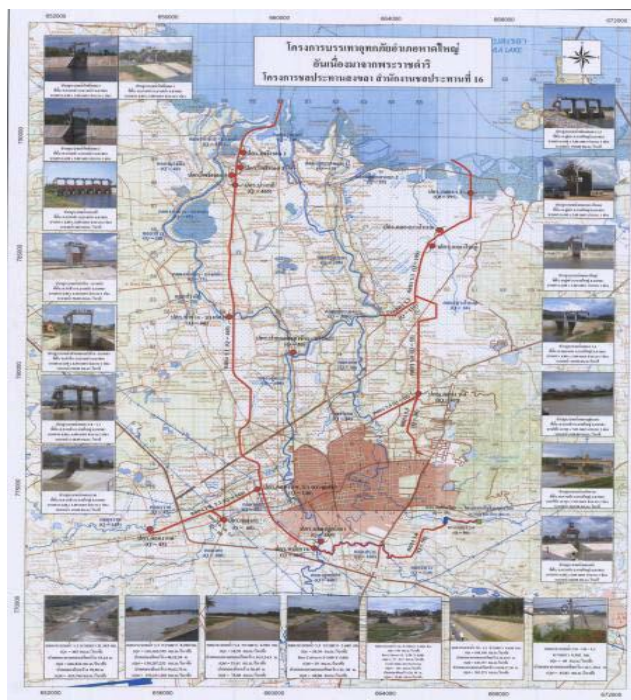
ประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ได้รับจากโครงการบรรเทาอุทกภัยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีดังนี้

(1) ช่วยแบ่งน้ำจากคลองอู่ตะเภาเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ และพื้นที่ใกล้เคียงลุ่มน้ำ เพื่อใช้ในการเตือนภัย ระยะดำเนินการ 4 ปี (พ.ศ. 2544-2546)

(2) ช่วยรับน้ำจากคอกหงส์ เพื่อลดปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่เทศบาลนครหาดใหญ่ และช่วยระบายน้ำในทุ่งน้ำน้อย ลงสู่ทะเลสาบได้เร็วขึ้น

(3) เป็นแหล่งสำรองน้ำจืดเพื่อการเกษตรให้ประชาชนในพื้นที่ ตำบลคลองแห ตำบลน้ำน้อย ตำบลคูเต่า และบริเวณใกล้เคียงได้อย่างดี

(4) เกิดภูมิทัศน์ริมคลองที่สวยงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่

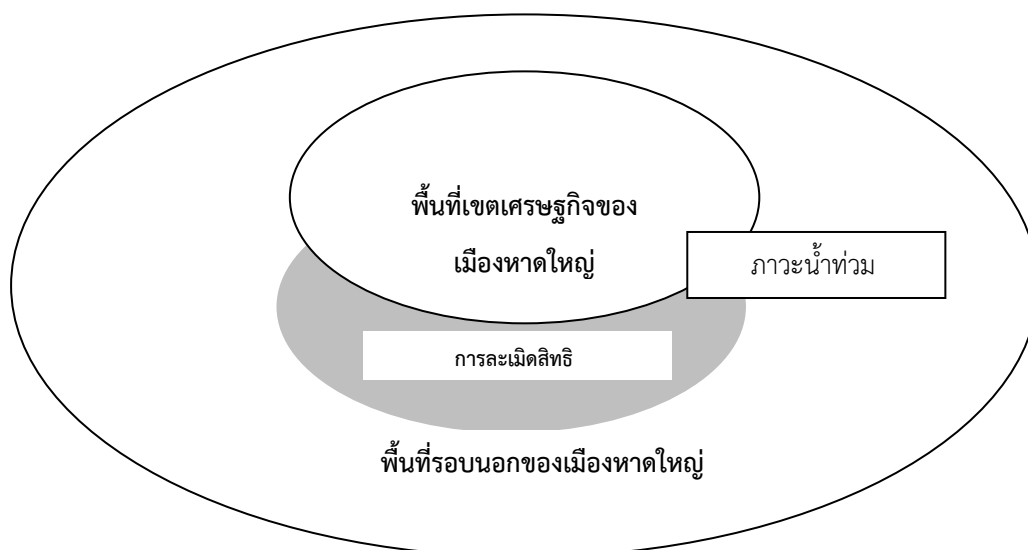


ภาพที่ 7 แผนผังโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภหาดใหญ่  
ที่มา: ทองเปลว กองจันทร์ และสุเทพ น้อยไพโรจน์ (2554)

จากภาวะน้ำท่วมดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว ยังก่อให้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นในพื้นที่ด้วยทั้งในระดับปัจเจก ระดับชุมชน รวมถึงความขัดแย้งของประชาชนกับรัฐเนื่องมาจากการบริหารจัดการที่ไม่เป็นธรรม และกระทบสิทธิของประชาชน รวมถึงโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภหาดใหญ่ซึ่งจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของประชาชนในพื้นที่ทำให้บางครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากเจ้าของที่ดินมีความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องของราคาที่ดินซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นอื่นๆ ตามมา

## 7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการลงพื้นที่เบื้องต้นและการเข้าร่วมประชุมกับชุมชนในเวทีต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันและการแก้ปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่ ผู้วิจัยมักจะได้ยินคำถามที่ว่า “ทำไมชุมชนวัดหาดใหญ่ในต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมเกือบทุกปี” หรือ คำพูดทำนองน้อยใจว่า “จะให้ทำอย่างไร เมื่อเราอาศัยอยู่ติดฝั่ง” และบางโอกาสจะมีผู้นำชุมชนที่พอคุ้นเคยกับผู้วิจัยมาพูดคุยให้ฟังในโอกาสพบปะกันในวาระประชุมเรื่องน้ำท่วมของทางเทศบาลนครหาดใหญ่ว่า “รอให้เทศบาลมาช่วย ไม่รู้ว่าต้องรอกันนานแค่ไหน” จากคำพูดเหล่านี้ก็แสดงให้เห็นว่ามีสิ่งซึ่งชุมชนไม่พอใจกระบวนการจัดการปัญหาน้ำท่วม



จากแผนภาพซึ่งเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นของการทำวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีสถานการณ์น้ำท่วมเกิดขึ้นในชุมชนหาดใหญ่ทำให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก หลังจากปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมาทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักและตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ จึงเป็นเหตุให้นำมาซึ่งกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐในด้านต่างๆ ทั้งด้านวิศวกรรมเพื่อป้องกัน ในช่วงระยะก่อนเกิดน้ำท่วม ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขณะเกิดน้ำท่วม และมาตรการการฟื้นฟูเยียวยาหลังจากภาวะน้ำท่วมแล้ว แต่เนื่องด้วยพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่มีทั้งส่วนที่เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจซึ่งเปรียบได้กับ “ไข่แดง” กับพื้นที่รอบนอกอันเปรียบเสมือน “ไข่ขาว” ทำให้การปกป้องหรือการช่วยเหลือจากการเกิดภาวะน้ำท่วมดูเหมือนจะมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ และเนื่องด้วยพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่เป็นที่ที่ต้องประสบกับการเกิดอุทกภัยซ้ำซาก ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นถูกละเมิดสิทธิที่ต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามรัฐธรรมนูญจากการบริหารจัดการดังกล่าวหรือไม่ รวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนเหล่านี้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร โดยจะวิเคราะห์เรื่องของสิทธิในประเด็นต่างๆ จากข้อมูลที่รวบรวมจากภาคสนาม และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการอุทกภัยที่มีความเป็นธรรม และละเมิดสิทธิของประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

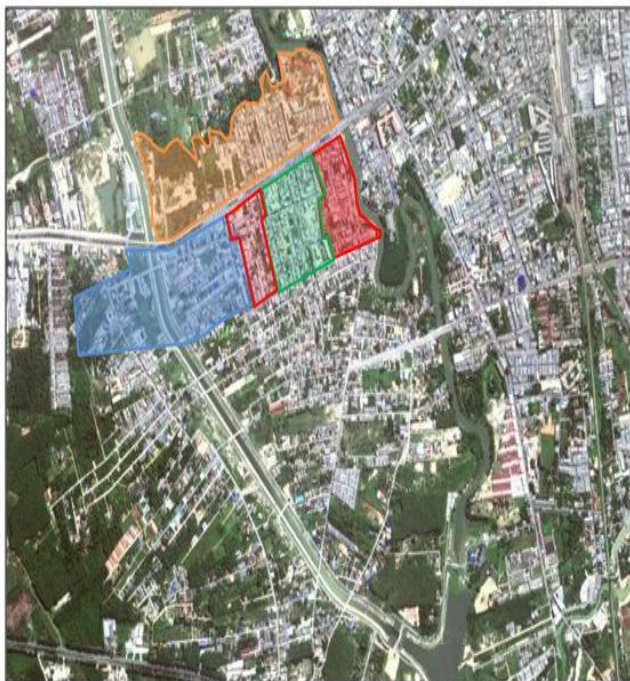
### บทที่ 3

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สิทธิและการละเมิดสิทธิ ต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม โดยกำหนดขั้นตอน ในการดำเนินการวิจัยดังนี้ (1) การเลือกพื้นที่ในการศึกษาวิจัย (2) แหล่งข้อมูลซึ่งประกอบด้วยแหล่งข้อมูล ต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิและการละเมิดสิทธิ (3) การเก็บรวบรวมข้อมูล (4) ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย และ (5) การวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับรายละเอียดแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

#### 1. การเลือกพื้นที่ในการศึกษาวิจัย

ชุมชนในเขตเทศบาลนครนครหาดใหญ่มีการแบ่งพื้นที่เป็น 4 เขต ประกอบด้วยชุมชน ทั้งหมด 101 ชุมชน แต่พื้นที่ที่ผู้วิจัยเลือกทำการศึกษา เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดภัยน้ำท่วมซ้ำซาก เพราะเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ระหว่างคลองอู่ตะเภา กับคลองระบายน้ำที่ 1 (คลอง ร.1) ซึ่งจะมีความเสี่ยงที่จะ ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเอ่อล้นตลิ่งของน้ำจากคลองอู่ตะเภา และคลอง ร.1 เป็นประจำทุกปี พื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยชุมชนทั้งหมด 5 ชุมชน คือ ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 ชุมชนศาลาลุงทอง ชุมชนตลาดพ่อพรหม ชุมชนเทศบาลพัฒนา ซึ่งชุมชนทั้ง 4 ชุมชนตั้งอยู่ในเขต 3 และชุมชนวัดหาดใหญ่ในซึ่งตั้งอยู่ใน เขต 4 (ภาพที่ 8) การที่พื้นที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดน้ำท่วมซ้ำซาก และเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ ทางฝั่งตะวันตกของคลองอู่ตะเภาที่ได้ชื่อว่าเป็น “พื้นที่รอบนอก” ของเมืองหาดใหญ่ซึ่งตรงข้ามกับพื้นที่ ด้านฝั่งตะวันออกของคลองอู่ตะเภา ซึ่งเป็นย่านธุรกิจ เป็น “พื้นที่ชั้นใน” ของเมืองหาดใหญ่ ซึ่งหาก พิจารณาลักษณะทางกายภาพของพนักกันน้ำของคลองอู่ตะเภาจะสามารถมองเห็นได้ถึงความแตกต่าง ของระดับความสูงต่ำที่ไม่เท่ากัน โดยที่ระดับของพนักกันน้ำทางด้านฝั่งตะวันออกมีระดับต่ำกว่า ด้านฝั่งตะวันออกประมาณ 1 เมตร และจากข้อเท็จจริงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมืองหาดใหญ่ จะเกิดน้ำท่วมเป็นประจำแต่ส่วนใหญ่จะเกิดน้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ จึงเป็น เงื่อนไขสำคัญในการเลือกพื้นที่ศึกษาวิจัย ในประเด็นของ สิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอก เทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม



ภาพที่ 8 พื้นที่ชุมชนที่ใช้ในการศึกษา

ที่มา: ดัดแปลงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554

## 2. แหล่งข้อมูล

เมื่อเลือกพื้นที่การวิจัยและมีประเด็นปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษา จากนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการกำหนดแหล่งข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น 2 แหล่งข้อมูลดังนี้

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ โดยใช้เกณฑ์ที่ครอบคลุมในทุกองค์กรทั้งภาครัฐ ผู้นำชุมชนอย่างเป็นทางการ ผู้อาวุโสที่เปรียบเสมือนผู้นำโดยธรรมชาติที่สมาชิกในชุมชนให้ความเคารพและอาศัยอยู่ในชุมชนมายาวนาน และสมาชิกในชุมชน เพื่อบอกเล่าข้อมูลที่เกิดขึ้นและเพื่อให้มีความถูกต้องในข้อมูลมากที่สุดโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ดังนี้

1) ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการของชุมชนที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 5 ชุมชน ซึ่งผู้วิจัยลงพื้นที่ขอเข้าพบและพูดคุยกับผู้นำชุมชน จากโอกาสที่ได้พบกันโดยการแนะนำของพัฒนากรเทศบาลนครหาดใหญ่ ในโอกาสการประชุมร่วมกันระหว่างเทศบาลกับผู้นำชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมและรับมือกับอุทกภัย หลังจากนั้นผู้วิจัยได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกับผู้นำชุมชนทั้ง 5 ในเวทีการประชุมต่างๆ ทั้งเวทีประชุมของเทศบาลและเวทีประชุมของชุมชนเอง จนมีความสนิทสนมในระดับหนึ่ง กระทั่งสามารถไปพบเพื่อพูดคุยค้นหาข้อมูลในประเด็นที่ศึกษาวิจัยได้

2) สมาชิกในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบและมีความเสี่ยงต่อการได้รับภัยจากการเกิดน้ำท่วมซ้ำซาก โดยผู้วิจัยลงพื้นที่ โดยการแนะนำของผู้นำชุมชน และเพื่อนนักศึกษาซึ่งเป็นคนในพื้นที่รวมถึงการนำลงพื้นที่ของพัฒนากรของเทศบาลนครหาดใหญ่

3) ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ให้ข้อมูลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ฝั่งตะวันออกของคลองอู่ตะเภาซึ่งถือว่าเป็นเขตพื้นที่ชั้นในของเมืองหาดใหญ่

4) เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาสังคมของเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นผู้ที่คลุกคลีกับชุมชนมาเป็นเวลานาน

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่รวบรวมและศึกษาจากหนังสือ บทความวิชาการ และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นและพื้นที่ที่ศึกษา ดังที่ได้ทบทวนเรียบเรียงไว้ในบทที่สอง

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทาง วิธีการ สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร รายงานการประชุม และเอกสารรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามโดยการเข้าร่วมประชุมในเวทีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในชุมชนหาดใหญ่ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่ม ผู้ที่ประสบอุทกภัยและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในพื้นที่ชุมชนหาดใหญ่รวมถึงประชาชนซึ่งอาศัยอยู่นอกพื้นที่ศึกษา ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้รับอนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลให้สามารถใส่ชื่อและนามสกุลของผู้ให้ข้อมูลลงในงานวิจัยครั้งนี้

(3) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยจะทำการสังเกตทั้งขณะทำการสัมภาษณ์ และขณะเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน เช่น การประชุมภายในชุมชนการประชุมระหว่างชุมชนกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เป็นต้น

(4) การสนทนากลุ่มกับสมาชิกชุมชนทั้ง 5 ชุมชน โดยจัดสนทนากลุ่มกับสมาชิกในชุมชนของแต่ละชุมชนทั้ง 5 ชุมชน โดยมีสมาชิกกลุ่มละ 5-10 คน โดยเฉลี่ยเวลาราวหนึ่งชั่วโมงต่อครั้ง โดยพูดคุยในประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม

#### 4. ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยนี้เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นช่วงที่เมืองหาดใหญ่มีความเสี่ยงในการเกิดอุทกภัยของทุกปีจนถึงช่วงของการเตรียมพร้อมเพื่อเฝ้าระวังน้ำท่วมรอบใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในฤดูฝนในรอบต่อไป โดยเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมประชุมในเวทีระดับต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมเพื่อเก็บข้อมูลในแง่มุมต่างๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเลือกประเด็นของปัญหาเพื่อศึกษาวิจัย จากนั้นลงพื้นที่เพื่อเก็บ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ตีความและเขียนรายงานผลการวิจัย

#### 5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้นข้อมูลที่ได้จึงเป็นข้อมูลที่จำเป็นต้องมีการตีความ มีการสังเคราะห์ประเด็นออกมาจากข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมทั้งจากเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม โดยใช้เครื่องมือในการจัดเก็บคืออุปกรณ์บันทึกเสียงและการเปิดเทปฟัง ถอดเสียงพูดจากการสัมภาษณ์ออกมาเป็นข้อความ หรือการรวบรวมข้อมูลจากการจดบันทึกในสมุดบันทึกการลงพื้นที่ การวิเคราะห์ข้อมูลจึงเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่ได้จากชุมชนโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ตีความหมายของข้อมูล หาข้อสรุปและคำอธิบายเกี่ยวกับการสิทธิและการละเมิดสิทธิ ที่เกิดจากน้ำท่วมและการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่ระหว่างคลองอู่ตะเภาและคลอง ร.1 ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเกิดน้ำท่วมเป็นประจำเกือบทุกปี



## บทที่ 4

### วิถีชุมชนหาดใหญ่

การศึกษาเรื่อง น้ำท่วมหาดใหญ่: สิทธิและการละเมิดสิทธิ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลและสภาพทั่วไปของเมืองหาดใหญ่เพื่อให้เข้าใจถึงบริบทของเมืองหาดใหญ่และวิถีของชุมชนที่ตั้งอยู่บนความเป็นชุมชนเมืองและชุมชนชานเมือง โดยจะนำไปเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ถึงประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิจากการบริหารจัดการน้ำท่วมต่อไป ซึ่งแบ่งเนื้อหาได้ดังนี้ (1) บริบทเมืองหาดใหญ่ (2) เทศบาลนครหาดใหญ่ (3) วิถีชุมชนรอบนอกเมืองหาดใหญ่ และ (4) อดีตและปัจจุบันของคลองอู่ตะเภา

#### 1. บริบทเมืองหาดใหญ่

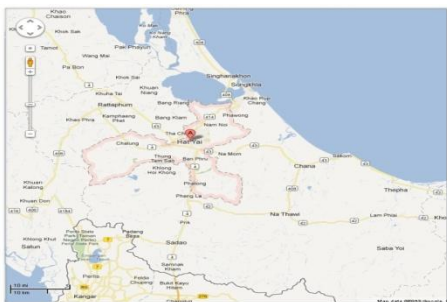
อำเภอหาดใหญ่ เป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดสงขลา เป็นที่ตั้งของเมืองหาดใหญ่ ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่สุดของภาคใต้ตอนล่าง หาดใหญ่เป็นเมืองที่มีชื่อเสียงในหลายด้าน เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของประเทศไทยโดยเฉพาะแถบประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย หาดใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางการค้า เศรษฐกิจ การศึกษา และท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคใต้ พื้นที่ประมาณ 764.3 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามเส้นทางรถไฟประมาณ 974 กิโลเมตร และทางรถยนต์ประมาณ 993 กิโลเมตร อำเภอหาดใหญ่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของเมืองจังหวัด ระยะทางห่างจากตัวเมืองสงขลาประมาณ 30 กิโลเมตร (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2555) โดยมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับทะเลสาบสงขลา อำเภอเมืองสงขลา อำเภอกวนเนียง อำเภอบางกล่ำและอำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอเมืองจังหวัดสงขลา และอำเภอนาหม่อมจังหวัดสงขลา

ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอสะเดาและอำเภอคลองหอยโข่งจังหวัดสงขลา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอคลองหอยโข่ง อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา และอำเภอเมืองจังหวัดสตูล (ภาพที่ 9-10)



ภาพที่ 9 แผนที่แสดงอาณาเขตอำเภอหาดใหญ่

ที่มา: [www.maps.google.co.th](http://www.maps.google.co.th)

(เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2555)



ภาพที่ 10 แผนที่แสดงพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

ที่มา: [www.vclass.mgt.psu.ac.th](http://www.vclass.mgt.psu.ac.th)

(เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2555)

### 1.1 สภาพภูมิอากาศ

สภาพภูมิอากาศมีความคล้ายคลึงกับสภาพอากาศของทางภาคใต้โดยทั่วไปที่อยู่ในเขตอากาศแบบมรสุมในเขตร้อน แบ่งฤดูกาลออกเป็น 2 ฤดู คือฤดูฝนและฤดูร้อน ฤดูฝนมี 2 ระยะ เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน และกันยายน-ธันวาคม

### 1.2 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของอำเภอหาดใหญ่ สภาพโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่ มีแนวภูเขาทางด้านทิศตะวันตก ทิศใต้และทิศตะวันออก พื้นที่ลาดจากทิศใต้และทิศตะวันตกไปสู่ทะเลสาบสงขลา ทางทิศเหนือพื้นที่ติดเทือกเขาบรรทัดและเทือกเขาสันกาลาศีรี ทางทิศตะวันตกและทิศใต้ อำเภอหาดใหญ่มีภูมิประเทศเป็นเทือกเขาซับซ้อน โดยมีภูเขาที่สำคัญได้แก่ 1) ภูเขาคอหงส์เป็นเทือกเขายาวตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของตัวเมือง ยอดสูงสุด 298 เมตร เป็นที่ตั้งเสาอากาศของสถานีโทรทัศน์ 2) เขาแก้วและเขาวังพา เป็นเทือกเขาอยู่ทางทิศตะวันตก กั้นเขตระหว่างอำเภอหาดใหญ่ กับ จังหวัดสตูล มีน้ำตกสวยงาม คือน้ำตกโตนงาช้าง และ 3) ภูเขาน้ำน้อย อยู่ทางทิศตะวันออกของตัวเมืองหาดใหญ่

อำเภอหาดใหญ่มีลำคลองที่สำคัญหลายสายดังนี้ 1) คลองหะ ต้นน้ำเริ่มจากบ้านหาวหลัง ตำบลนาหม่อม ไหลผ่านบ้านตันปริง บ้านตันปรัก บ้านแม่เปีย บ้านทุ่งขมื่น บ้านวังพร้าว บ้านคลองหะ 2) คลองเตย เป็นคลองธรรมชาติที่อยู่ทางทิศตะวันออกของเมืองหาดใหญ่ เป็นคลองสาขาที่สำคัญของคลองอู่ตะเภา โดยแยกสาขาออกจากคลองอู่ตะเภาทางด้านทิศเหนือของตัวเมือง ซึ่งมีคลองหะ คลองเรียน และคลองเปล เป็นลำน้ำสาขาอยู่ทางทิศตะวันออกของคลองเตย 3) คลองอู่ตะเภา ต้นน้ำเกิดจากเทือกเขาสันกาลาศีรี ในตำบลเกาะแก้ว อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา มีความยาวนับจาก ปากคลองรำ ไปจนถึงทะเลสาบยาวประมาณ 90 กิโลเมตร เป็นคลองสายหลักของอำเภอหาดใหญ่ เป็นคลองธรรมชาติ ไหลจากทิศทิศใต้ของตัวเมืองหาดใหญ่ ผ่านทิศตะวันตกของเมือง และไหลไปทางทิศเหนือผ่านชุมชนต่างๆ ก่อนออกสู่ทะเลสาบสงขลา มีระยะทางจากตัวเมืองหาดใหญ่ถึงทะเลสาบสงขลาประมาณ 20 กิโลเมตร โดยมีคลองหลายสายที่ไหลมารวมกับ

คลองอยู่ตะเภา เช่น คลองแงะ เป็นต้น ที่แยกออกจากคลองอยู่ตะเภาที่บ้านท่าโพธิ์ ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา คลองอยู่ตะเภาจะไหลไปรวมกับคลองเตยที่บ้านนารังนก ซึ่งอยู่ทางเหนือของเมืองหาดใหญ่ประมาณ 7 กิโลเมตร จากนั้นก็ไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลา 4) คลองวาด เป็นคลองธรรมชาติอยู่ทางทิศตะวันตกของเมือง เริ่มจากภูเขากันเขตแดนจังหวัดสตูล ผ่านตำบลคลองหอยโข่งไปบรรจบกับคลองอยู่ตะเภาทางด้านตะวันตกของเมืองหาดใหญ่ ไหลผ่านที่ราบทุ่งตำเสา ทุ่งลุง ท่าช้าง และตำบลควนลัง ลำคลองยาวประมาณ 37 กิโลเมตร และ 5) คลองตำ ต้นน้ำเริ่มจากบ้านวังเขียด ตำบลทุ่งตำเสาอำเภอหาดใหญ่ ไหลบรรจบคลองอยู่ตะเภา หลังวัดหาดใหญ่ใน ลำคลองยาว 22 กิโลเมตร

### 1.3 ประวัติความเป็นมาของอำเภอหาดใหญ่

อำเภอหาดใหญ่ในปัจจุบันเข้าใจว่าเดิมเป็นท่าเรือสำหรับขนถ่ายคนโดยสารและสินค้าจาก ไทรบุรี สะเดา และสตูล มาลงเรือไปยังสงขลาต่อไป จึงมีปรากฏในเอกสารเก่าๆ ว่า “ท่าหาดใหญ่” ในช่วงที่เกิดกบฏเมืองไทรบุรีปี พ.ศ. 2381 พระยาไทรบุรี (แสง) ได้ใช้หาดใหญ่เป็นที่รวมกำลังคนจากนครศรีธรรมราช และพัทลุงเป็นจำนวน 1,194 คน และจัดซื้อข้าวจากสงขลาได้ประมาณ 20 เกวียน ก่อนที่จะยกกองทัพกลับไปยึดเมืองไทรบุรีคืนมา หาดใหญ่ในอดีตจึงไม่เพียงแต่เป็นท่าเรือขนถ่ายผู้โดยสารและสินค้าเท่านั้น แต่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญสำหรับป้องกันเมืองสงขลาและพัทลุงจากการโจมตีของไทรบุรีอีกด้วย แต่หลังจากการแยกสลายเมืองไทรบุรีออกเป็นเมืองเล็กๆ หลายเมืองตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ภัยจากการคุกคาม และการก่อกบฏของไทรบุรีสิ้นสุดลง การติดต่อระหว่างสงขลากับไทรบุรี โดยผ่านหาดใหญ่ พะตุง พังลา บ้านปรึก และสะเดามีมากขึ้นจนกลายเป็นเส้นทางข้ามคาบสมุทรมุขที่สำคัญสำหรับการติดต่อระหว่างเมืองสงขลากับไทรบุรี ซึ่งมีผลทำให้สงขลากลายเป็นศูนย์กลาง การติดต่อทางบกบริเวณตอนกลางของคาบสมุทรมลายู ต่อมา หาดใหญ่กลายเป็นชุมชนในการติดต่อตามเส้นทางดังกล่าวด้วย

ที่มาของชื่อหาดใหญ่ มีการเล่าสู่กันฟังเป็น 2 นัย กล่าวคือ มีหมู่บ้านตั้งอยู่ริมหาดทราย คลองอยู่ตะเภาซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของที่ว่าการอำเภอหาดใหญ่ในปัจจุบัน เป็นหาดทรายที่ค่อนข้างใหญ่ และมีแห่งเดียวที่ริมคลองนี้ประชาชนนิยมขุดขนทรายไปก่อสร้างบ้านเรือน แต่ทรายที่หาดแห่งนี้ไม่มีวันหมด หมู่บ้านนี้จึงเรียกกันว่า "หาดใหญ่" ตามหาดทรายใหญ่แห่งนี้ ส่วนอีกนัยหนึ่งกล่าวว่าหมู่บ้านหาดใหญ่ที่เรียกกันปัจจุบันนี้ว่า "หาดใหญ่ใน" มีต้นมะหาดขนาดใหญ่ชาวบ้านจึงเรียกหมู่บ้านบริเวณนี้ตามต้นมะหาดใหญ่ว่า "หาดใหญ่" (ชาวปักษ์ใต้นิยมลดคำพูดหลายพยางค์ เหลือน้อยพยางค์ที่สุด) และต้นมะหาดดังกล่าว ในปัจจุบันไม่มีแล้วเพราะได้ล้มตายไปตามเวลา

หาดใหญ่เป็นชื่อรวมของบ้านหาดใหญ่และหมู่บ้านโคกเสม็ดชุน ซึ่งหมู่บ้านโคกเสม็ดชุนนี้ เดิมเป็นเนินสูงมีผู้อาศัยอยู่เบาบาง การคมนาคมไม่สะดวกและมีป่าต้นเสม็ดชุนอยู่มากมาย เมื่อทางราชการได้ตัดทางรถไฟมาถึงหมู่บ้านซึ่งมีประชาชนอพยพมาตั้งหลักแหล่ง ทำมาหากินอยู่มากขึ้น สมัยนั้นสถานีรถไฟตั้งอยู่ที่สถานีอยู่ตะเภา (อยู่ด้านเหนือของสถานีชุมทางหาดใหญ่ ปัจจุบันเป็นเพียงที่หยุดรถไฟ) เนื่องจากสถานีอยู่ตะเภาเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมบ่อย ทางการรถไฟจึงได้ย้ายสถานีเสียใหม่ไปอยู่ที่สถานีชุมทางหาดใหญ่ ในปัจจุบัน

เพราะเป็นที่เหมาะสมกว่าและเป็นเนินสูงน้ำท่วมไม่ถึง ประชาชนได้ทยอยติดตามกันไปสร้างบ้านเรือน อยู่บริเวณนั่นเอง ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมรถไฟมีผลต่อการขยาย และความเจริญก้าวหน้าของ อำเภอกาตใหญ่ตลอดมา (ภาพที่ 11-12) ต่อมาได้มีผู้เห็นการณ์ไกลว่าบริเวณสถานีรถไฟกาตใหญ่แห่งนี้ ต่อไปภายหน้า จะต้องเจริญก้าวหน้าอย่างแน่นอน จึงได้มีการจับจองซื้อที่ดินแปลงใหญ่จากราษฎร เป็นจำนวนมาก บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินป่าเสม็ดชุนนี้ โดยเฉพาะนายเจีย ซิกี้ (ต่อมาได้รับพระราชทินนาม เป็นขุนนิพัทธ์จินนคร) คุณพระเสน่หามนตรี นายซิกิมหาย พระยาอรุณกระวีสุนทร ซึ่งได้เสียชีวิตไปแล้ว ทั้งหมด นับว่าทั้ง 4 ท่านนี้เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่กาตใหญ่อย่างแท้จริง ทั้งได้ตัดถนนสร้างอาคารบ้านเรือนให้ราษฎร ตัดที่ดินแบ่งขายและตัดถนนสายใหม่

ชุมชนกาตใหญ่เติบโตอย่างรวดเร็ว จนทางราชการต้องยกฐานะจาก "บ้านกาตใหญ่" เป็นอำเภอ มีชื่อว่า "อำเภอกาตใหญ่" มีนายอำเภอของอำเภอเหนือคนแรกคือ หลวงภูวนารถบุรานุรักษ์ (อ่อน เสวตน์นันทน์) ต่อมาในปี พ.ศ. 2460 ได้เปลี่ยนชื่อจาก "อำเภอเหนือ" เป็น "อำเภอกาตใหญ่" นายอำเภอ คนแรกของอำเภอกาตใหญ่คือ คุณพระเสน่หามนตรี (ชื่น สุกนธหงส์) และในปี พ.ศ. 2490 อำเภอนี้ก็ได้ยกฐานะ เป็นอำเภอชั้นเอก (เมืองศรีวิไลแดนใต้. 2554)



ภาพที่ 11-12 เมืองกาตใหญ่ในอดีต

ที่มา: [www.khlong-u-taphao.com](http://www.khlong-u-taphao.com)  
(เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2555)

ที่มา: [www.hatyaiok.com](http://www.hatyaiok.com)  
(เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2555)

#### 1.4 ด้านการศึกษา

อยู่ในเกณฑ์ดีมาก มีสถาบันการศึกษาทุกระดับตั้งแต่มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตกาตใหญ่ ตั้งอยู่ที่ตำบลคอหงส์ นอกจากนั้นยังมีวิทยาลัยอาชีวศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา สายสามัญ และสายอาชีพ ทั้งของรัฐและเอกชนมากมาย จึงจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าทางการศึกษาสูงมาก

### 1.5 ด้านสาธารณสุข

มีโรงพยาบาลของรัฐ 3 แห่งคือ โรงพยาบาลหาดใหญ่ โรงพยาบาลสงขลานครินทร์และโรงพยาบาลค่ายเสนาณรงค์ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นโรงพยาบาลชั้นนำสามารถรักษาโรคต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางจนทัดเทียมกับส่วนกลาง ส่วนสถานพยาบาลเอกชนก็มีไม่น้อย การให้บริการด้านการรักษาพยาบาลจึงอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก

### 1.6 วัฒนธรรมประเพณี

ชุมชนในอำเภอหาดใหญ่โดยทั่วไปได้รับรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมแต่โบราณของตนไว้หลายอย่าง ซึ่งถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่นหรือกลุ่มชนนั้นๆ ที่ยังคงมีการสืบทอดและนิยมปฏิบัติกันได้แก่ ประเพณีชักพระทางน้ำ ประเพณีการแข่งเรือ การร้องเพลงเรือแหลมโพธิ์ และประเพณีการทอดกฐิน เป็นต้น

ประเพณีชักพระทางน้ำหรือการแห่พระพุทธรูป นับว่าเป็นประเพณีสำคัญซึ่งสมัยก่อนลำคลองอยู่ตะเภาก็เป็นเส้นทางสำหรับการชักเรือพระทางน้ำมีการตกแต่งเรือพระอย่างสวยงาม โดยจะจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีหลังวันออกพรรษา นับเป็นประเพณีทางน้ำที่ได้ปฏิบัติติดต่อกันมาช้านาน สำหรับการจัดแข่งเรือและการร้องเพลงเรือแหลมโพธิ์จะใช้บริเวณหาดหอยซึ่งอยู่ติดกับคลองอยู่ตะเภาบริเวณบ้านเกาะนก หมู่ที่ 2 ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นสถานที่แข่งขัน แต่ปัจจุบันนี้น้ำในคลองตื้นเขินไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมได้ตั้งแต่ก่อน คงเหลือเพียงจัดกระทำกันทางบกเท่านั้น

### 1.7 พื้นที่การปกครอง

อำเภอหาดใหญ่แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 13 ตำบล 98 หมู่บ้าน ดังนี้

- |                                 |                              |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. ตำบลหาดใหญ่ -                | 8. ตำบลทุ่งใหญ่ 6 หมู่บ้าน   |
| 2. ตำบลควนลัง 6 หมู่บ้าน        | 9. ตำบลทุ่งตำเสา 10 หมู่บ้าน |
| 3. ตำบลคูเต่า 10 หมู่บ้าน       | 10. ตำบลท่าข้าม 8 หมู่บ้าน   |
| 4. ตำบลคอหงส์ 8 หมู่บ้าน        | 11. ตำบลน้ำน้อย 10 หมู่บ้าน  |
| 5. ตำบลคลองแห 11 หมู่บ้าน       | 12. ตำบลบ้านพรุ 11 หมู่บ้าน  |
| 6. ตำบลคลองอยู่ตะเภา 4 หมู่บ้าน | 13. ตำบลพะตง 8 หมู่บ้าน      |
| 7. ตำบลฉลุง 6 หมู่บ้าน          |                              |

### 1.8 การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอหาดใหญ่ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 15 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลนครหาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดใหญ่ทั้งตำบล
2. เทศบาลเมืองบ้านพรุ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลบ้านพรุ
3. เทศบาลเมืองคอหงส์ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคอหงส์ทั้งตำบล
4. เทศบาลเมืองควนลัง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลควนลังทั้งตำบล
5. เทศบาลเมืองคลองแห ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคลองแหทั้งตำบล

6. เทศบาลเมืองทุ่งตำเสา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทุ่งตำเสาทั้งตำบล
7. เทศบาลตำบลพะตง ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลพะตง
8. เทศบาลตำบลบ้านไร่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านพรุ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองบ้านพรุ)
9. เทศบาลตำบลน่าน้อย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลน่าน้อยทั้งตำบล
10. เทศบาลตำบลคูเต่า ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคูเต่าทั้งตำบล
11. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองอยู่ต๊ะเยา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคลองอยู่ต๊ะเยาทั้งตำบล
12. องค์การบริหารส่วนตำบลฉลุง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลฉลุงทั้งตำบล
13. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทุ่งใหญ่ทั้งตำบล
14. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่าข้ามทั้งตำบล
15. องค์การบริหารส่วนตำบลพะตง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลพะตง (เฉพาะนอกเขตเทศบาล

ตำบลพะตง)

พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553 นั้นเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอหาดใหญ่ พื้นที่ที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาในประเด็นของ สิทธิและการละเมิดสิทธิ เป็นชุมชนซึ่งมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครหาดใหญ่

## 2. เทศบาลนครหาดใหญ่

เทศบาลนครหาดใหญ่ มีประวัติและมีวิวัฒนาการมาอย่างน่าสนใจยิ่ง จากหมู่บ้านเล็กๆ ที่มีชื่อว่า โศกเสม็ดซุน ในปี พ.ศ. 2428 ในพื้นที่ป่ากร้าง มีทั้งหนอง คลอง และบึง ประชาชนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างๆ กัน บนที่ดอนหรือโคกในภาษาถิ่นใต้ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเก็บหาของป่าและเกษตรกรรม ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้โปรดฯ ให้กระทรวงคมนาคมประกาศเวนคืนที่ดินในบริเวณหมู่บ้านนี้ส่วนหนึ่งเพื่อก่อสร้างทางรถไฟผ่านไปยังบ้านป่าดงเบขาร์ แหลมมาลาญ เมื่อมีโครงการก่อสร้างทางรถไฟขึ้นมาแล้ว จึงได้มีประชาชนจากต่างถิ่นอพยพ เข้ามารับจ้างก่อสร้างทางรถไฟและประกอบอาชีพอื่นๆ ซึ่งต่อมาผู้รับเหมาก่อสร้างทางรถไฟรายหนึ่งเห็นความสำคัญของพื้นที่ที่ก่อสร้างเป็นชุมทางรถไฟ จึงได้จับจองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก และชักชวนชาวบ้านให้ร่วมกันหักล้างถางพงเพื่อสร้างเป็นชุมชนเมืองขึ้นมา และทางราชการก็ได้เข้าไปจัดให้มีหน่วยงานขึ้นในชุมชนนั้นเพื่อให้บริการ และอำนวยความสะดวกในสิ่งที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน รวมทั้งความต้องการพัฒนาและบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ก่อนจะยกฐานะท้องถิ่น หาดใหญ่มีฐานะเป็น สุขาภิบาล ซึ่งประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2471 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2471 ต่อมาสุขาภิบาลแห่งนี้เจริญขึ้น มีพลเมืองหนาแน่นขึ้น และมีกิจการเจริญก้าวหน้า กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นสุขาภิบาลหาดใหญ่เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2478 ซึ่งในขณะนั้นมีเนื้อที่ 5 ตารางกิโลเมตร มีประชากร

ประมาณ 5,000 คน รวมถึงมีรายได้ประมาณ 60,000 บาท เนื่องจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่หนาแน่น พร้อมทั้งกิจการได้เจริญขึ้น จึงได้มีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเทศบาลจึงได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เทศบาลตำบลหาดใหญ่ เป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2492 ตามประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2492 ในขณะนั้นมีเนื้อที่ 5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 19,425 คน มีรายได้ 374,523.33 บาท ต่อมาประชาชนอาศัยในเขตเทศบาล เพิ่มปริมาณหนาแน่นมากขึ้น พร้อมทั้งกิจการของเทศบาลได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จึงได้เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล จากเนื้อที่ 5 ตารางกิโลเมตร เพิ่มอีก 3 ตารางกิโลเมตร รวมเป็นเนื้อที่ 8 ตาราง กิโลเมตร ตามพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2504 ในขณะนั้น โดยมีประชากร 38,162 คน และมีรายได้ 3,854,964.17 บาท

ต่อมาท้องที่ในเขตเทศบาลได้เจริญขึ้น มีประชากรอยู่หนาแน่นเพิ่มปริมาณมากขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารและการทำนุบำรุงท้องถื่น จึงได้เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ จากเนื้อที่ 8 ตารางกิโลเมตร เพิ่มขึ้นอีก 13 ตารางกิโลเมตร รวมเป็นเนื้อที่ทั้งหมด 21 ตารางกิโลเมตร เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2520 ตามพระราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 12 เมษายน 2520 ในขณะนั้นมีประชากร 68,142 คน มีรายได้ 49,774,558.78 บาท นับได้ว่าเทศบาลเมืองหาดใหญ่เป็นเทศบาลชั้น 1 มีความเจริญก้าวหน้า มีประชากรหนาแน่น ขยายตัวอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเป็นเมืองท่องเที่ยวเทศบาลเมืองหาดใหญ่ (ภาพที่ 13-14) ได้ยกฐานะจาก เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เป็น เทศบาลนครหาดใหญ่ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 24 กันยายน 2538 โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2538 ซึ่งปัจจุบัน เทศบาลนครหาดใหญ่ มีพื้นที่ทั้งหมด 21 ตารางกิโลเมตร (ภาพที่ 15) มีประชากร 157,881 คน และมีรายได้ 978,796,627.15 บาท ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงไปได้แก่ศาสนาอิสลาม ซึ่งมีประชากรร้อยละ 10 เท่านั้น อาชีพของราษฎร ได้แก่ การกสิกรรม การค้า และการอุตสาหกรรม

การกสิกรรมเป็นอาชีพสำคัญมากชนิดหนึ่ง แต่จะดำเนินการแต่เพียงรอบนอก ในเขตเทศบาล ส่วนใหญ่จะทำด้านการค้า ซึ่งมีทั้งขายปลีกและขายส่ง ปัจจุบันกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ขึ้นหลายแห่ง เพื่อจำหน่ายสินค้าสำเร็จรูป ส่วนอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การถลุงแร่สังกะสี โรงน้ำแข็ง ปลาปน แปรรูปไม้ โรงสีข้าว และอื่นๆ อุตสาหกรรมสำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมจากเทศบาล และมีการตอบสนองเป็นอย่างดีจากภาคเอกชน คือ การท่องเที่ยว ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องอีกหลายอย่าง เป็นต้นว่า โรงแรม บริการนำเที่ยว บาร์ ไนท์คลับ ห้องอาหาร และบริการอื่นๆ (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2555)



ภาพที่ 13-14 เมืองขนาดใหญ่ในปัจจุบัน

ที่มา: [www.bloggang.com](http://www.bloggang.com)  
(เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2555)

ที่มา: [www.myheartmusic.fix.gs](http://www.myheartmusic.fix.gs)  
(เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2555)

## 2.1 ที่ตั้ง

ตั้งอยู่ในอำเภอหาดใหญ่จังหวัดสงขลา อยู่ระหว่างเส้นลองติจูดที่ 100 องศา 01 ลิบดา ถึงเส้นลองติจูดที่ 101 องศา 06 ลิบดาตะวันออกและเส้นลองติจูดที่ 6 องศา 17 ลิบดา ถึงเส้นละติจูดที่ 7 องศา 56 ลิบดาเหนือ มีสำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 445 ถนนเพชรเกษม ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาห่างจากเมืองสงขลาเป็นระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตร โดยทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 407 (ถนนกาญจนวนิช) และระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตรโดยทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 414 (ถนนลพบุรีราเมศวร์)

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ทางรถไฟไปกรุงเทพฯ

ทิศใต้ ติดต่อกับ ทางรถไฟไปสู่ไหงโกะลกและคลองอู่ตะเภา

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ขนานทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 407 ( ทางไปอำเภอเมืองสงขลา )

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ติดต่อคลองอิตำและคลองอู่ตะเภา



ภาพที่ 15 พื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่

ที่มา: [www.khontai.com](http://www.khontai.com) (เข้าถึงเมื่อ 26 ตุลาคม 2555)



## 2.2 ขนาดพื้นที่

เทศบาลนครหาดใหญ่มีพื้นที่ 21 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ร้อยละ 3.18 ของพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ (อำเภอหาดใหญ่มีเนื้อที่ 660 ตารางกิโลเมตร) หรือประมาณ 0.30 ของพื้นที่จังหวัดสงขลา (จังหวัดสงขลามีเนื้อที่ 7,150 ตารางกิโลเมตร) และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ตามเส้นทางรถไฟ 945 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดิน 1,125 กิโลเมตร ตามทะเลประมาณ 755 กิโลเมตร และทางเครื่องบินใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 10 นาที (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2555)

## 2.3 ลักษณะภูมิประเทศ

มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่ ทิศตะวันออกเป็นภูเขาคอหงส์ โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงมีภูเขา ป่าไม้ พื้นที่ค่อยๆ ลาดต่ำลงทางด้านที่ติดต่อกับทะเลสาบสงขลา น้ำที่จะท่วมในเมืองหาดใหญ่ส่วนมากเป็นน้ำฝนที่ตกติดต่อกันหลายวัน และเป็นน้ำที่ไหลมาจากอำเภอสะเดาไหลผ่านมาทางคลองอู่ตะเภา (อยู่ทางทิศตะวันตกของตัวเมือง) ไหลลงที่ราบลุ่มจนไหลทะลักเข้าตัวเมืองหาดใหญ่ และมีคลองเตย (อยู่ทางด้านทิศตะวันออกของตัวเมือง) ซึ่งทั้ง 2 คลองนี้ น้ำจะไหลลงทะเลสาบสงขลา ลักษณะดินในท้องที่หาดใหญ่เป็นดินลูกรัง และดินดานปะปนอยู่บ้าง ระดับน้ำใต้ดินทั่วไปไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับฤดูกาล และการซึมของน้ำบาดิน

## 2.4 การคมนาคม

ทางบก ทางรถยนต์มีการคมนาคมโดยทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 จากพัทลุง-หาดใหญ่-สะเดา ทางหลวงหมายเลข 43 จากรัตภูมิ-หาดใหญ่-นาหม่อม-จะนะ (ทางหลวงทั้ง 2 สายนี้ได้รับการปรับปรุงเป็น 4 ช่องทางจราจร) หมายเลข 436 จากหาดใหญ่-รัตภูมิ-สตูล หมายเลข 407 จากหาดใหญ่-สงขลา

ทางรถไฟ เป็นเส้นทางหลักที่ยังคงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างอำเภอหาดใหญ่กับกรุงเทพมหานคร จังหวัดอื่นๆ สามารถเชื่อมโยงไปประเทศมาเลเซียได้ โดยชุมทางรถไฟหาดใหญ่เป็นชุมทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดในภาคใต้ เส้นทางรถไฟสายใต้เริ่มต้นจากกรุงเทพมหานครถึงชุมทางหาดใหญ่ยาวประมาณ 945 กิโลเมตร จากนั้นแยกเป็น 2 เส้นทาง คือเส้นทางสายหาดใหญ่ ปาดังเบซาร์ ความยาว 45 กิโลเมตร เชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟของมาเลเซียจนถึงสถานีปัตเตอร์เวอร์ธ อีกเส้นทางหนึ่งคือทางสายหาดใหญ่นราธิวาส ลีนสุดที่อำเภอสุไหงโกกลก ความยาว 110 กิโลเมตร

ทางอากาศ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ตั้งอยู่ห่างจากเทศบาลประมาณ 12 กิโลเมตร ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ได้รับการยกฐานะเป็นท่าอากาศยานนานาชาติ เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2515 มีพื้นที่ประมาณ 4.80 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,000 ไร่ ให้บริการตั้งแต่เวลา 06.00-24.00 นาฬิกา

## 2.5 การไฟฟ้าและการประปา

ระบบไฟฟ้าโดยทั่วไปสามารถแยกออกได้เป็น 3 ส่วน คือ แหล่งผลิตไฟฟ้าระบบสายส่งและส่วนที่สาม คือระบบจำหน่าย โดยสองส่วนแรกอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แหล่งผลิตไฟฟ้าระบบสายส่งในจังหวัดสงขลาเป็นส่วนที่หนึ่งของการไฟฟ้าภาคใต้ซึ่งมีแหล่งผลิตไฟฟ้าในปัจจุบัน 10 แห่ง กำลังผลิตติดตั้งรวม 627 เมกกะวัตต์โดยมีสายส่งเชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกันทั้งภาคใต้กับภาคกลาง

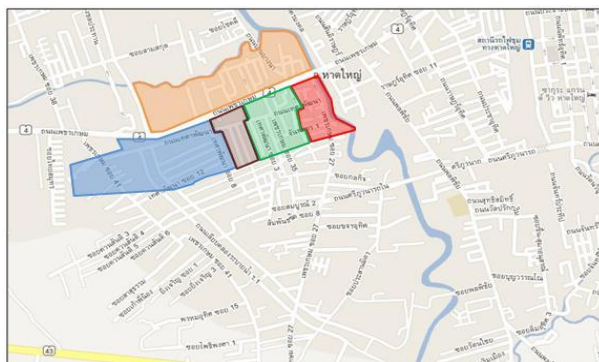
นอกจากนั้นยังมีการแลกเปลี่ยนไฟฟ้ากับประเทศมาเลเซียในปริมาณรวม 80 เมกกะวัตต์ ระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถให้บริการไฟฟ้าครอบคลุมกว่าร้อยละ 87 ของหมู่บ้านทั้งหมดในจังหวัดสงขลา โดยปริมาณการใช้ไฟฟ้าในเขตเมืองมีทั้งสิ้น 507.8 ล้านกิโลวัตต์ อำเภอหาดใหญ่ มีสถิติการใช้ไฟฟ้ามากที่สุดคือ 286.3 ล้านกิโลวัตต์ ส่วนการประปาหาดใหญ่ เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2503 และได้รับการปรับปรุงขยายมา 5 ครั้งในปี พ.ศ. 2508 2513 2517 2523 และ 2539 ตามลำดับ แหล่งน้ำที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา นอกจากใช้น้ำในคลองอู่ตะเภาและลำธารตามธรรมชาติแล้ว ยังมีแหล่งน้ำซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมชลประทาน ที่สามารถระบายน้ำเข้าสู่คลองเพื่อเสริมปริมาณน้ำในคลองให้เพียงพอต่อการผลิตน้ำประปา ในช่วงที่เกิดภาวะแล้ง และฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน ได้แก่ เขื่อนคลองหาล ความจุประมาณ 20 ล้านลูกบาศก์เมตร และเขื่อนสะเดา ความจุ 50 ล้านลูกบาศก์เมตร สามารถจ่ายน้ำให้แก่ชุมชนในเมืองหาดใหญ่ ชุมชนเมืองสงขลา และชุมชนขนาดเล็กกระหว่างทางหลวง หาดใหญ่-สงขลา ซึ่งรวมพื้นที่เขตอุตสาหกรรมบางส่วน ปัจจุบันใช้แหล่งน้ำดิบจากคลองอู่ตะเภามีกำลังผลิตรวม 144,000 ลูกบาศก์เมตร ต่อวัน มีผู้ใช้น้ำประมาณ 19,116 ราย

เนื้อหาข้างต้นเป็นข้อมูลรายละเอียดด้านต่างๆซึ่งบอกถึงบริบทของเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยทั่วไป แต่พื้นที่ที่ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาในประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิจากการจัดการน้ำท่วมนั้น เป็นพื้นที่ที่อยู่ทางด้านฝั่งตะวันตกของคลองอู่ตะเภาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่

### 3. วิธีชุมชนรอบนอกเมืองหาดใหญ่

เทศบาลนครหาดใหญ่ได้แบ่งพื้นที่บริหารเป็น 4 เขต ซึ่งประกอบด้วยชุมชน 101 ชุมชน ดังนี้ ชุมชนในเขตที่ 1 มี 25 ชุมชน ชุมชนในเขตที่ 2 มี 23 ชุมชน ชุมชนในเขตที่ 3 มี 26 ชุมชน และชุมชนในเขตที่ 4 มี 27 ชุมชน

ชุมชนที่ผู้วิจัยใช้เป็นพื้นที่ศึกษา ในประเด็นของ สิทธิและการละเมิดสิทธิที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำท่วม ทั้งหมด 5 ชุมชนประกอบด้วย 1) ชุมชนเทศบาลพัฒนา 2) ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 3) ชุมชนศาลาลุงทอง 4) ชุมชนตลาดพ่อพรหม และ 5) ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน อันเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ทางด้านฝั่งตะวันตกของคลองอู่ตะเภาทั้งหมด (ภาพที่ 16) ซึ่งรายละเอียดชุมชนจากเอกสารของฝ่ายพัฒนาชุมชนของเทศบาลนครหาดใหญ่ (2555) มีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 16 พื้นที่ศึกษาในการวิจัยนี้

ที่มา: ดัดแปลงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554

### 3.1 ชุมชนเทศบาลพัฒนา

#### ประวัติชุมชน

ชุมชนเทศบาลพัฒนาได้แยกมาจากชุมชนตลาดพ่อพรหม เมื่อปี พ.ศ. 2549 และได้มีถนนหลายสายตัดผ่านชุมชน โดยมีถนนเทศบาลพัฒนาซึ่งเป็นถนนสายหลักที่มีความสำคัญต่อคนในชุมชน คนในชุมชน จึงได้ใช้ชื่อของถนนมาตั้งเป็นชื่อชุมชน (ภาพที่ 17-18) พื้นที่โดยประมาณ 150,000 ตารางเมตร หรือ 0.15 ตารางกิโลเมตร ประชากร จำนวน 647 ครัวเรือน จำนวน 1,622 คน แยกเป็นชาย 730 คน หญิง 892 คน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ รับจ้าง ร้อยละ 40 ค้าขาย ร้อยละ 30 และธุรกิจส่วนตัว ร้อยละ 30 ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 70 และศาสนาอิสลาม ร้อยละ 30 (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2554)

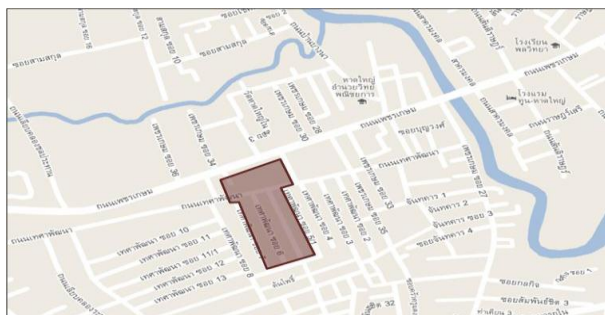
อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับถนนเพชรเกษม

ทิศใต้ ติดต่อกับแนวเขตเทศบาลควนลัง

ทิศตะวันออก ติดต่อกับซอย 4 ถนนเทศบาลพัฒนา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับซอย 8 ถนนเทศบาลพัฒนา



ภาพที่ 17 แผนที่ชุมชนเทศบาลพัฒนา

ที่มา: ปรับปรุงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554



ภาพที่ 18 สภาพทั่วไปของชุมชนเทศบาลพัฒนา

ถ่ายเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2555

ชุมชนเทศบาลพัฒนาเป็นชุมชนดั้งเดิมอีกชุมชนหนึ่งในอดีตมีชื่อว่า “บ้านป่ายสอง” ซึ่งคุณยายพิน ตั้งจิต ผู้บริจาคขอตั้งจิตในปัจจุบัน ในวัยใกล้ 80 ปี เล่าในฟังว่าเมื่อก่อนบริเวณ มีบ้านของยายเพียงหลังเดียวกว่าจะมีบ้านคนอื่นก็ต้องไปถึง ศาลาลุงทอง และเล่าต่อให้ฟังถึงที่มาของชุมชนศาลาลุงทองว่าเมื่อก่อนชื่อว่า ท่าลุงทอง เพราะเป็นท่าเรือ และคุณยายพิน เรียกลุงทองว่า พ่อเผ่าทองซึ่งเป็นพ่อแท้ๆ ของพ่อพรหม บุคคลอันเป็นที่มาของชื่อชุมชนตลาดพ่อพรหมในปัจจุบัน เป็นคำบอกเล่าพอสั่งเซบของที่มา และชื่อของชุมชนในบริเวณนี้

เมื่อพูดถึงเรื่องราวน้ำท่วมของชุมชนเทศบาลพัฒนา คุณยายจบ ปั่นท้าว ซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนมานานกว่า 60 ปี ยายจบ บอกว่าชุมชนนี้ประสบกับน้ำท่วมเป็นประจำตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพียงแต่น้ำท่วมในปัจจุบัน มาเร็วและมาแรง ปริมาณน้ำก็ท่วมสูงมากกว่าในอดีต และทิศทางการมาของน้ำก็เปลี่ยนไปเมื่อก่อนน้ำจะค่อยๆ ไหลเข้าท่วมจากการล้นจากคลองผสมกับน้ำฝนที่ตกหนักตามฤดู แต่ปัจจุบันน้ำจะอัดขึ้นมาจากท่อขึ้นมาแล้วไหลตามถนนเข้าท่วมบ้านเรือน (ภาพที่ 19) นี่เป็นเรื่องราวของน้ำท่วมในอดีตที่คุณยายจิต และคุณยายจบ ให้ข้อมูลตรงกัน ซึ่งสอดคล้องกับ คุณวัลภา ไชยงาม หรือพี่สาวซึ่งอาศัยในชุมชนนี้ตั้งแต่เล็ก (ภาพที่ 20) ที่บอกว่า

“...ในฤดูน้ำคนแถวนี้ก็ต้องเจอน้ำท่วมอยู่แล้วเพียงแต่เดี๋ยวนี้น้ำท่วมหนักขึ้นเรื่อยๆ แต่น้ำในปัจจุบันมาผิดเส้นทาง มาตามท่อ มาทางถนน เมื่อก่อนน้ำจะท่วมพื้นที่ด้านบนแถวคลองหอยโข่งก่อนถึงจะไหลมาท่วมด้านนี้ คือน้ำเต็มพรุที่เป็นพื้นที่รับน้ำที่อยู่พื้นที่ตอนบนก่อน ถึงจะมาท่วมแถวนี้ แต่การสร้างถนนการถมที่ทำให้น้ำท่วมในวันนั้นมันเปลี่ยนไป...”

(คุณวัลภา ไชยงาม, สัมภาษณ์ 2 สิงหาคม 2555)



ภาพที่ 19 คุณยายจบให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 20 คุณวัลภาชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553  
ถ่ายเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2555

คำบอกเล่าทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงจากในอดีตถึงปัจจุบันแม้ว่าภาพจะไม่ชัดเจนนัก แต่ก็พอทำให้เข้าใจได้ว่าความเจริญ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริบทของปัญหาน้ำท่วมเปลี่ยนไป และมีแนวโน้มว่ารุนแรงขึ้นเรื่อยๆ หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสม

### 3.2 ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1

#### ประวัติชุมชน

เดิมพื้นที่ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 เป็นของชุมชนเทศบาลพัฒนา และได้แยกมาตั้งเป็นชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 ในปี พ.ศ. 2552 ที่ได้ตั้งชื่อว่าชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 (ภาพที่ 21) ก็เพราะว่าสถานที่แห่งนี้ตั้งอยู่ใกล้กับคลองระบายน้ำที่ทางเทศบาลได้ขุดขึ้น เพื่อที่จะระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบในฤดูฝน และทางเทศบาลก็ได้ตั้งชื่อคลองแห่งนี้ว่าคลองระบายน้ำที่ 1 โดยใช้ชื่อย่อว่า คลอง ร.1 เพราะเป็นคลองแห่งแรกที่มีขนาดใหญ่ที่ทางเทศบาลได้ขุดขึ้น (ภาพที่ 22) ต่อมาทางเทศบาลได้จัดตั้งชุมชนขึ้นมาใหม่คนในชุมชนจึงใช้ชื่อของคลองมาตั้งเป็นชื่อชุมชนจัดตั้งเป็นชุมชนเมื่อ พ.ศ. 2553 พื้นที่โดยประมาณ 250,000 ตารางเมตร หรือ 0.25 ตารางกิโลเมตร ประชากร จำนวน 541 ครัวเรือนจำนวน 2,005 คน แยกเป็นชาย 895 คน หญิง 1,110 คน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ รับจ้างร้อยละ 50 ค้าขายร้อยละ 30 และธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 20 ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธร้อยละ 50 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 50 (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2554)

#### อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับถนนเพชรเกษม
ทิศใต้	ติดต่อกับแนวเขตเทศบาลควนลัง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับซอย 7 ถนนเทศบาลพัฒนา และซอย 39 ถนนเพชรเกษม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับซอย 41 ถนนเพชรเกษม



ภาพที่ 21 แผนที่ชุมชนคลองระบายนํ้าที่ 1

ที่มา: ปรับปรุงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554



ภาพที่ 22 ชุมชนบริเวณริมคลองระบายนํ้าที่ 1

ถ่ายเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2555

ชุมชนคลองระบายนํ้าที่ 1 เป็นชุมชนที่ผู้วิจัยเห็นถึงความตระหนักต่อปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพราะชุมชนคลองระบายนํ้าที่ 1 เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ริมคลอง ร.1 จึงต้องประสบปัญหาน้ำท่วมจากการบ่าล้นของน้ำจากคลอง ร.1 จึงทำให้ต้องพบกับกระแสน้ำที่ท่วมอย่างรวดเร็วและรุนแรง และสมาชิกในชุมชนมีการประชุมติดตามการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา และมีความพยายามอย่างยิ่งในการสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนที่ประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมซ้ำซาก เพื่อสร้างพลังในการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของชุมชนทั้งในการวางแผนและการมีส่วนร่วมในกันตัดสินใจในการดำเนินโครงการที่กระทบต่อพวกเขาโดยตรงดังเช่นโครงการคลอง ร.1 ที่สำคัญสมาชิกหลายๆ คนของชุมชนคลองระบายนํ้าที่ 1 ได้พูดถึงสิทธิ พูดถึงเรื่องความเท่าเทียม และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่าเรื่องสิทธิไม่ใช่เรื่องที่ยากต่อการพูดคุย ยากต่อการอธิบายอย่างที่คุณวิจัยเคยนึกท้อ

เมื่อผู้วิจัยได้สอบถามถึงสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในชุมชนโดยการสัมภาษณ์ คุณมาลินี กาเดห์ ถึงความเสียหายเมื่อครั้งน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2553 คุณมาลินี บอกว่าในชุมชนได้รับความ



เสียหายอย่างมากเนื่องจากในชุมชนน้ำท่วมสูงประมาณ 2.5 เมตร (ภาพที่ 23) ทำให้ทั้ง บ้าน รถและทรัพย์สินได้รับความเสียหายอย่างมาก คิดเป็นมูลค่าประมาณ 30,000 บาท แต่ได้รับค่าชดเชยในครั้งนั้น 5,000 บาท แค่ซื้อประตูใหม่ก็ยังไม่พอ และเมื่อเขียนใบแจ้งความเสียหายที่ทางอำเภอส่งมาให้เขียนแจ้งค่าชดเชยความเสียหาย คุณมาลินี บอกว่าได้เขียนแจ้งไปตามความเสียหายจริงที่เกิดขึ้น แต่กลับไม่ได้รับค่าชดเชยใดๆ หากแต่ได้รับเงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 5,000 บาท ทุกครอบครัวตอน้ำท่วมครั้งล่าสุด

“...ที่เขียนแจ้งไป คนในชุมชนนี้ไม่ได้ประมาณแปดสิบลเปอร์เซ็นต์ ที่ได้ก็มีบ้างแต่น้อย ได้สองร้อยก็มี พันนึงก็มี ที่ได้เยอะก็มีกะลิโบ้ เนื่องจากว่าเขียนแจ้งว่าเป็นร้านทำขนม ร้านและอุปกรณ์เสียหายหมดแต่ก็รู้สึกว่าได้แค่หมื่นกว่าบาทนะ...”

(คุณมาลินี กาตร์, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 23 คุณมาลินีชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553  
ถ่ายเมื่อ 16 กรกฎาคม 2555



ภาพที่ 24 คุณเส้นชี้ระดับน้ำท่วมปี พ.ศ. 2555  
ถ่ายเมื่อ 18 กรกฎาคม 2555

จากคำให้สัมภาษณ์ของ คุณมาลินี ประธานชุมชนก็สอดคล้องกับ คุณเส้น ซึ่งเป็นกรรมการชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 ที่บอกในการทำงานเดียวกันว่าตอน้ำท่วมใหญ่ น้ำท่วมสูงประมาณ 2.5 เมตร คุณเส้นได้รับเงินช่วยเหลือ 5,000 บาท ส่วนที่เขียนใบแจ้งความเสียหายนั้นจากความเสียหาย 40,000 บาทได้รับค่าชดเชยเพียง 2,500 บาท แต่เมื่อครั้งน้ำท่วม ครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมาน้ำท่วมสูงประมาณ 0.5 เมตร (ภาพที่ 24) ก็ได้รับเพียงเงินช่วยเหลือ 5,000 บาท เช่นกัน แต่ไม่มีเงินช่วยเหลือส่วนอื่น คุณเส้นได้กล่าวต่อว่าตอน้ำท่วมแบบซ้ำซากแล้ว หวังว่าคงจะมีการจัดการอะไรซักอย่าง ที่ช่วยสถานการณ์น้ำท่วมของชุมชนให้ดีขึ้น

### 3.3 ชุมชนตลาดพ่อพรหม

#### ประวัติชุมชน

ชุมชนแห่งนี้มีตลาดนัดอยู่ในชุมชน ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมาเดินซื้อของกันเป็นจำนวนมาก และชาวบ้านที่มาซื้อของมักจะเรียกตลาดแห่งนี้ว่า ตลาดพ่อพรหม (ภาพที่ 25) เพราะเป็นตลาดของคุณพ่อพรหมที่เปิดให้คนเข้ามาขายของ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของคนในชุมชนใกล้เคียง และคนในชุมชนที่อยู่ใกล้ก็ได้เรียกสถานที่แห่งนี้ว่า ตลาดพ่อพรหม กันจนติดปาก คนในชุมชนจึงได้ใช้ชื่อ ตลาดพ่อพรหม (ภาพที่ 26) เป็นชื่อชุมชนด้วย เมื่อ พ.ศ. 2553 พื้นที่โดยประมาณ 250,000 ตารางเมตร หรือ 0.25 ตารางกิโลเมตร ประชากรจำนวน 693 ครัวเรือน จำนวน 2,170 คน แยกเป็น ชาย 977 คน หญิง 1,193 คนอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างร้อยละ 50 และค้าขาย ร้อยละ 50 ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 60 และศาสนาอิสลาม ร้อยละ 40 (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2554)

#### อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับถนนเพชรเกษม
ทิศใต้	ติดต่อกับแนวเขตเทศบาลควนลัง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับซอย 29 ถนนเพชรเกษม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับซอย 4 ถนนเทพพัฒนา



ภาพที่ 25 แผนที่ชุมชนตลาดพ่อพรหม

ที่มา: ปรับปรุงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554





ภาพที่ 26 ตลาดนัดพ่อพรหมในวันธรรมดา

ถ่ายเมื่อ 18 กรกฎาคม 2555

สถานการณ์น้ำท่วมของชุมชนตลาดพ่อพรหมก็ไม่ต่างจากชุมชนอื่นที่ได้รับผลกระทบ ทั้งชุมชนเนื่องจากน้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของชุมชน ดังที่คุณอามีดิน และคุณกอดีหิยะ สมาชิกชุมชน ตลาดพ่อพรหม ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมของชุมชน (ภาพที่ 27-28)

“...ตอนน้ำท่วมใหญ่น้ำท่วมสูงเกือบ 3 เมตรท่วมอยู่ 3 วันลำบากมาก  
ตอนน้ำท่วมล่าสุดคือตอนวันขึ้นปีใหม่ ปี 55 น้ำท่วมประมาณ ครึ่งเมตร...”

(คุณอามีดิน หมัดอาดัม, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 27 คุณอามีดินชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553

ถ่ายเมื่อ 16 กรกฎาคม 2555



ภาพที่ 28 คุณกอดีหิยะชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555

ถ่ายเมื่อ 18 กรกฎาคม 2555

เมื่อถามถึงความเสียหายและการช่วยเหลือ คุณอามีดินบอกว่าข้าวของเสียหายได้รับความเสียหายจำนวนมาก เนื่องจากเป็นร้านค้า ส่วนการช่วยเหลือได้รับเงิน 5,000 บาท ทั้งสองครั้งที่น้ำท่วมล่าสุด แต่ที่ได้เขียนใบแจ้งความเสียหาย ไปเพียง 15,000 บาทเพราะคิดว่าคนเดือดร้อนมีมาก รัฐคงไม่มีเงินจ่ายให้ได้มากมาย ส่วนที่เขียนใบแจ้งไป ได้มาเพียง 1,500 บาท

ในขณะที่ตนเองและชุมชนของตนเองได้รับความลำบากได้รับความเสียหายแต่ยังเป็นที่น่าสังเกตและน่านับถืออย่างคือพวกเขายังคิดถึงคนอื่น ยังคงคิดถึงประโยชน์ส่วนรวม นี่คือความคิดและน้ำใจของคนตัวเล็กตัวน้อยในพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่

### 3.4 ชุมชนศาลาลุงทอง

#### ประวัติชุมชน

เดิมชุมชนแห่งนี้เป็นชุมชนตลาดพ่อพรหม และได้แยกมาตั้งเป็นชุมชนศาลาลุงทอง เมื่อปี พ.ศ. 2553 (ภาพที่ 29) ที่ได้ตั้งชื่อนี้ก็เพราะว่าได้ให้เกียรติ ป้าพุ่ม-ลุงทอง ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและได้บริจาคที่ดินแห่งนี้ให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ ต่อมาทางเทศบาลได้ก่อสร้างศาลาแห่งนี้ว่าศาลาลุงทอง (ภาพที่ 30) และชาวบ้านก็ได้ใช้ชื่อศาลาแห่งนี้มาตั้งเป็นชื่อชุมชน มีพื้นที่โดยประมาณ 250,000 ตารางเมตร หรือ 0.25 ตารางกิโลเมตร มีประชากร จำนวน 326 ครัวเรือน จำนวน 877 คน แยกเป็นชาย 395 คน หญิง 482 คน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ รับจ้างร้อยละ 60 ค้าขายร้อยละ 30 และธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 10 ประชากรส่วนใหญ่นับถือ ศาสนาพุทธ ร้อยละ 60 และศาสนาอิสลาม ร้อยละ 40 (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2554)

#### อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับถนนเพชรเกษม
ทิศใต้	ติดต่อกับแนวเขตเทศบาลควนลัง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแนวคลองอู่ตะเภา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับซอย 29 ถนนเพชรเกษม



ภาพที่ 29 แผนที่ชุมชนศาลาลุงทอง

ที่มา: ปรับปรุงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554



ภาพที่ 30 ศาลาลุงทองที่มาของชื่อชุมชน  
ถ่ายเมื่อ 3 สิงหาคม 2555

ชุมชนศาลาลุงทองเป็นหนึ่งในชุมชนดั้งเดิมของเมืองหาดใหญ่ ที่กิจจาซึ่งเป็นรองประธานชุมชน คนปัจจุบัน ได้ให้ฟังว่าเมื่อก่อนชุมชนศาลาลุงทองเป็นท่าเรือซึ่งรู้จักกันในชื่อของ ท่าลุงทอง คนแถวนี้จะมีอาชีพทำการประมงในคลองอู่ตะเภาเป็นส่วนใหญ่และการสัญจรไปมาจะใช้เรือเป็นหลัก ประชากรในชุมชนจะเป็นการย้ายมาตั้งถิ่นฐานของคนจากบริเวณลำน้ำตอนล่างหรือจาก ตำบลคูเต่าในปัจจุบัน

ชุมชนศาลาลุงทองเป็นชุมชนที่มีพื้นที่ขนานไปกับลำคลองอู่ตะเภา ถือว่าเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งพร้อมเพรียงของสมาชิกในชุมชนค่อนข้างสูง สังเกตได้จากการที่ผู้วิจัยได้ขอพบกับคุณสวัสดิ์ นิมมวล ประธานชุมชนล่วงหน้าเป็นเวลา 2 วันเพื่อขอความอนุเคราะห์สอบถามข้อมูลในประเด็นปัญหาน้ำท่วมของชุมชน เมื่อวันนัดหมายมีสมาชิกร่วมให้ข้อมูลประมาณ 20 คน ทั้งที่ทุกคนมีภารกิจของการทำงานและเมื่อพูดคุยสอบถามข้อมูล สมาชิกในชุมชนถามผู้วิจัยว่า ต้องการผู้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมหรือไม่ ต้องการจำนวนเท่าไร ถ้าต้องการเพิ่มเป็น 50 คน พวกเขาจะไปตามมาให้ขอเวลาเพียงครึ่งชั่วโมง ทำให้ผู้วิจัยรับรู้ถึงความเข้มแข็งของชุมชนและเห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาน้ำท่วมอย่างจริงจังของสมาชิกในชุมชนศาลาลุงทอง เมื่อสอบถามถึงสถานการณ์น้ำท่วม คุณป้าเจริญสมาชิกในชุมชนที่มาให้ข้อมูล (ภาพที่ 31) ได้บอกกล่าวถึงสถานการณ์ไปในการทำงานเดียวกันซึ่งคุณสวัสดิ์ ประธานชุมชน (ภาพที่ 32) ได้สรุปให้ฟังว่า

“...ตอนน้ำท่วมใหญ่ น้ำท่วมอยู่ 3 วัน ท่วมสูงเกือบ 3 เมตร แต่ใช้เวลาทำความสะอาด เคลียร์ขยะและก็ใช้เวลาเป็น 2-3 สัปดาห์กว่าชุมชนจะเข้ารูปเข้ารอยสภาพเดิม ส่วนตอนน้ำท่วมล่าสุดท่วมประมาณ เกือบครึ่งเมตร คิดว่าไม่ท่วมแล้วเพราะมีคลอง ร.1ช่วยรับน้ำ แต่น้ำกลับอัดมาตามท่อจากคลอง ร.1 มาท่วมถึงที่นี่ถึงท่วมไม่มากและก็ต้องขนของหนักันเหมือนเดิมเพราะไม่มีใครบอกได้ว่าน้ำจะท่วมสูงแค่ไหน ก็ต้องใช้เวลาทำความสะอาดบ้านกัน 2-3 วันเหมือนกัน การช่วยเหลือก็ได้ครั้งละ 5,000 ได้ทุกบ้านที่น้ำท่วม มี 16 หลังที่ไม่ได้เพราะน้ำไม่ท่วม เค้กมที่สูงน้ำไม่

เข้าบ้าน ส่วนที่เขียนแจ้งไปอำเภอ เขียนไปทุกบ้าน แต่ไม่มีใครได้สักคน  
นี้หมายถึงในชุมชนนี้นะ...”

(คุณสวัสดิ์ นิมนวล, สัมภาษณ์ 3 สิงหาคม 2555)



ภาพที่ 31 คุณป้าเจริญให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อ 3 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 32 คุณสวัสดิ์ชี้ระดับน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2553  
ถ่ายเมื่อ 3 สิงหาคม 2555

คำตอบของคนในชุมชนได้บรรยายภาพความทุกข์ยาก ความลำบากในการเผชิญกับปัญหา  
น้ำท่วมได้อย่างที่สามารถจินตนาการเห็นภาพได้ และที่สำคัญยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในแง่มุมต่างๆ  
ที่คนนอกพื้นที่อาจนึกไม่ถึง และพวกเขาได้แต่หวังว่าในอนาคตจะมีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้ดีขึ้น

### 3.5 ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน

#### ประวัติชุมชน

ชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน เดิมอยู่ในหมู่ที่ 2 ของตำบลควนลัง ต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็น  
ตำบลหาดใหญ่ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2521 (ภาพที่ 33) คนในชุมชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่รอบๆ วัดหาดใหญ่ใน โดยที่  
วัดหาดใหญ่ในเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของคนในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง คนในชุมชน  
จึงได้ตั้งชื่อชุมชนตามชื่อวัดคือ “ชุมชนหน้าวัดหาดใหญ่ใน” (ภาพที่ 34) จัดตั้งเป็นชุมชนเมื่อ พ.ศ. 2521  
พื้นที่โดยประมาณ 250,000 ตารางเมตร หรือ 0.25 ตารางกิโลเมตร ประชากรจำนวน 715 ครัวเรือน  
จำนวน 2,309 คนแยกเป็นชาย 1,000 คน หญิง 1,309 คน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพ  
รับจ้างคิดเป็นร้อยละ 50 ค้าขายร้อยละ 45 และอื่นๆ ร้อยละ 5 ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 90  
และศาสนาอิสลาม ร้อยละ 10 (เทศบาลนครหาดใหญ่ 2554)

#### อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับคลองต่ำ
ทิศใต้	ติดต่อกับถนนเพชรเกษม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับคลองอู่ตะเภา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับสะพานเมตตา



ภาพที่ 33 แผนที่ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน

ที่มา: ปรับปรุงจากเอกสารประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ พ.ศ. 2554



ภาพที่ 34 สภาพโดยทั่วไปของชุมชนวัดหาดใหญ่ใน

ถ่ายเมื่อ 18 กรกฎาคม 2555

ชุมชนวัดหาดใหญ่ในถือว่าเป็นชุมชนดั้งเดิมของเมืองหาดใหญ่ ในสมัยก่อนจะเป็นท่าเรือ เรียกว่า ท่าวัดหาดใหญ่ใน เป็นสถานที่ติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าของคนในกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา และยังมี วัดเก่าแก่ซึ่งเป็นวัดที่มีความสำคัญและเป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง ก็คือวัดหาดใหญ่ใน

ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน ซึ่งประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากจากปัญหาน้ำล้นตลิ่งจากคลองอู่ตะเภา ซึ่งจะล้นมาจากบริเวณทางด้านหลังของวัดซึ่งริมคลองไม่มีพนังกั้น เนื่องจากตัวลำคลองตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลควนลัง จึงยังไม่มีการสร้างพนังกั้นน้ำ คุณเจริญ ประธานชุมชนวัดหาดใหญ่ (ภาพที่ 35) ซึ่งถือว่าเป็นคนในชุมชนดั้งเดิมได้เล่าให้ฟังถึงสถานการณ์น้ำท่วมของชุมชนว่า

“...ในช่วง 6-7 ปีมานี้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่บ่อยมาก ถ้าท่วมหนักก็ประมาณ 2-3 เมตร ถ้าท่วมไม่มากก็ประมาณแค่เข้า สาเหตุก็หลายอย่าง ทั้งน้ำมาก คนถมที่รับน้ำสร้างบ้านกันหมด และที่ส่วนหนึ่งมาจากที่เค้า



ปล่อยน้ำมาทางฝั่งนี้กันเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำเข้าเมือง นี่ก็เป็นปัญหาส่วนหนึ่งเหมือนกัน แต่ถ้าเค้าคิดว่าฝั่งโน้นต้องปลอดภัย แต่ไม่คิดถึงฝั่งนี้ มันก็ไม่ถูกเหมือนกัน เพราะเราเองก็สำคัญเหมือนกัน...”

(คุณเจริญ พุพงษ์ศิริพันธ์, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2555)

จากเสียงของคนในชุมชนสะท้อนให้เห็นถึงว่าปัญหาน้ำท่วมที่พวกเขาต้องประสบอยู่ไม่ได้มีสาเหตุจากธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่ส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการด้วย ซึ่งเมื่อพูดถึงประเด็นของปัญหาที่เกิดขึ้น คุณอนันท์ กรรมการชุมชนวัดใหญ่ไผ่ ซึ่งประกอบอาชีพค้าขายอยู่ในตลาดบริเวณหน้าวัดหาดใหญ่ใน (ภาพที่ 36) ได้ให้ทัศนะว่า

“...ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เป็นปัญหาที่แก้ยาก เพราะทุกคนต่างถมที่ สูงขึ้นเพื่อสร้างบ้านสร้างอาคารต่างๆ จนน้ำไม่มีทางไป ถ้าจะเอากฎหมายผังเมืองมาบังคับใช้ มันก็สายไปแล้ว ทางแก้ที่พอทำได้คือการขยายคลอง ร.1 แต่จริงๆ ก็ได้ยื่นหลายที่แล้วว่าคลองกว้าง 90 เมตรแต่ที่เห็น พี่ว่าไม่ถึง 50 เมตรแน่ ไม่รู้เหมือนกันเรื่องนี้ข้อมูลไม่เคยชัดเจน อีกอย่างหนึ่งคือ ขุดคลองเพิ่มเพื่อตัดยอดน้ำที่ไหลมาสมทบ เพื่อให้คลอง ร.1 และคลองอุตตะภาไม่ต้องรับน้ำเพิ่ม น่าจะช่วยแก้ปัญหาน้ำให้เบาลง...”

(คุณอนันท์ ชุมประมาณ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2555)



ภาพที่ 35 คุณเจริญให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อ 18 กรกฎาคม 2555



ภาพที่ 36 คุณอนันท์ให้สัมภาษณ์เรื่องน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อ 7 สิงหาคม 2555

แน่นอนที่สุดว่าปัญหาน้ำท่วมของชุมชนในพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่ ในมุมมองของคนในชุมชนเป็นปัญหาที่แก้ไขยากเนื่องจากมีสาเหตุหลายประการประกอบกัน ทั้งจากธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต ทั้งสาเหตุจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้สังคมชนบทกลายเป็นสังคมเมืองมีการถมที่ดินเพื่อ

ก่อสร้างบ้านเรือนและอาคารต่างๆ จากพื้นที่ที่เคยเป็นแก้มลิงหรือพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติเมื่อครั้งอดีตก็แปรสภาพเป็นถนนเป็นชุมชน รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อป้องกันเมืองหาดใหญ่ขึ้นในทำให้ชุมชนรอบนอกต้องเป็นพื้นที่รับน้ำไปโดยปริยาย จากมุมมองของคนในพื้นที่ถึงแนวทางในการแก้ปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ของชุมชนถึงแม้ว่ายังคงเป็นความจริงที่ว่าคนในพื้นที่ยอมเข้าใจถึงปัญหาในพื้นที่ของตนเองดีที่สุด แต่การแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมก็ยังคงขึ้นอยู่กับอำนาจในการจัดการหน่วยงานภาครัฐอยู่ดี

ในการเก็บข้อมูล สมาชิกของชุมชนในพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่ซึ่งทุกคนต่างได้รับผลกระทบจากการประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ทุกคนเต็มใจสละเวลาอันมีค่าเพื่อมาให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากทุกคนเห็นถึงความสำคัญในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ของชุมชน และก็หวังว่าข้อมูล และข้อเท็จจริงที่สะท้อนจากพวกเขาทุกคน จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาน้ำท่วมให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในอนาคตอันใกล้นี้ การลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลในชุมชนเรื่องน้ำท่วม ในประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิ นั้นพบว่าพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดน้ำท่วมซ้ำซากนั้น คือพื้นที่ที่ล้นแต่ตั้งอยู่ทางด้านฝั่งตะวันตกของคลองอู่ตะเภาซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ เนื่องจากเมื่อถึงฤดูฝนเมื่อเกิดฝนตกหนักพื้นที่ของชุมชนเหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากการเอ่อล้นตลิ่งของน้ำจากคลองอู่ตะเภา เนื่องจากตลิ่งหรือผนังกันน้ำทางทิศตะวันตกของคลองต่ำกว่าฝั่งตะวันออกประมาณ 1 เมตร ดังนั้นน้ำจะล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่ชุมชนทางฝั่งตะวันตกก่อนเสมอ จึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจจะศึกษาสิทธิของประชาชนและชุมชน ที่ได้ผลกระทบจากการจัดการน้ำท่วมของภาครัฐ และเมื่อพูดถึงเรื่องน้ำท่วมหาดใหญ่ก็จำเป็นที่ต้องพิจารณาถึงความสำคัญของคลองอู่ตะเภาซึ่งสายน้ำสายหลักของเมืองหาดใหญ่เป็นสายน้ำที่หล่อเลี้ยงเมืองขณะเดียวกันก็เป็นสาเหตุสำคัญในการก่อให้เกิดน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่

#### 4. อดีตและปัจจุบันของคลองอู่ตะเภา

คลองอู่ตะเภา นับว่าเป็นสายน้ำสำคัญสายหนึ่งของอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา นอกจากจะผูกพันกับความอยู่รอดของชุมชนมายาวนาน ทั้งด้านการประกอบอาชีพ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมแล้ว คลองอู่ตะเภายังเป็นเส้นเลือดใหญ่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวเมืองสงขลา หาดใหญ่ และบริเวณใกล้เคียง ในรูปของน้ำดิบที่นำมาผลิตเป็นน้ำประปาเพื่อบริการชุมชนมาโดยตลอด จึงกล่าวได้ว่า คลองอู่ตะเภาเป็นลำคลองที่มีความเก่าแก่มายาวนาน (ภาพที่ 37) จนถึงปัจจุบันวันเวลาและวิถีชีวิตของคนเปลี่ยนแปลง ทำให้คลองอู่ตะเภาเปลี่ยนไป (ภาพที่ 38)



ภาพที่ 37 ภาพคลองอุตะเถาเมื่อครั้งอดีต

ที่มา: [www.gotoknow.org](http://www.gotoknow.org)

(เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2555)



ภาพที่ 38 ภาพคลองอุตะเถาในปัจจุบัน

ที่มา: [www.gimyong.com](http://www.gimyong.com)

(เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2555)

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของคลองอุตะเถาในเขตอำเภอหาดใหญ่ โดย ปราณอม พงศ์อรุณ (2541) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของคลองอุตะเถาว่า มีต้นกำเนิดจากป่าต้นน้ำของเทือกเขาสันกาลาศีรี ซึ่งเป็นแนวแบ่งเขตระหว่างไทย-มาเลเซีย ที่ตำบลสำนักแต้ว อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา การรวมตัวกันของคลองพังลาและคลองรำในอำเภอสะเดาเป็นจุดเริ่มต้นของคลองอุตะเถา โดยเป็นลำคลองธรรมชาติ ไหลจากทิศใต้ของตัวเมืองหาดใหญ่ ผ่านทางทิศตะวันตกของเมืองแล้วไหลไปทางทิศเหนือ ผ่านชุมชนต่างๆ ก่อนออกสู่ทะเลสาบสงขลา มีระยะทางจากตัวเมืองหาดใหญ่ถึงทะเลสาบสงขลาประมาณ 20 กิโลเมตร คลองอุตะเถาจะมีความลึกโดยเฉลี่ย 2-5 เมตร กว้าง 10-15 เมตร มีพื้นที่รับน้ำประมาณ 1,600 ตารางกิโลเมตร จึงนับว่าคลองอุตะเถามีคุณค่าและประโยชน์ต่อชุมชนมาก เนื่องจากไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่ สำหรับคุณค่าและประโยชน์ของคลองอุตะเถา ที่มีต่อชุมชนอาจประมวลได้ดังนี้

เป็นแหล่งส่งเสริมทางด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมชาวอำเภอหาดใหญ่ โดยทั่วไปได้รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมมาแต่โบราณไว้หลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับประเพณีทางศาสนา ทุกคนต่างเลื่อมใสศรัทธาไม่ว่าคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธหรือศาสนาอื่นต่างก็เคร่งครัดในขนบธรรมเนียมประเพณีของตนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสายน้ำ เช่น ประเพณีชักพระ เป็นต้น ซึ่งคลองอุตะเถาในอดีตเป็นสายน้ำสำคัญที่วัดต่างๆ ที่ตั้งอยู่ริมฝั่งคลองใช้เป็นเส้นทางในการชักพระทางน้ำ โดยมีประชาชนสองฝั่งคลองมาร่วมงานกันอย่างล้นหลาม และมีประเพณีการแข่งเรือ โดยจะใช้ชายหาดหอย ซึ่งเป็นสถานที่อยู่ติดกับคลองอุตะเถาบริเวณบ้านเกาะนก หมู่ที่ 2 ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นสถานที่แข่งเรือยาวของชุมชนสองฝั่งคลองอุตะเถารอบทะเลสาบสงขลา เพราะสถานที่แห่งนี้เป็นราบคลื่นลมสงบ ลำคลองเป็นเส้นตรง ประชาชนสามารถยืนชมได้ทั้งสองฝั่งคลอง ปัจจุบันประเพณีดังกล่าวได้ซบเซาลง เพราะได้มีผู้เข้าครอบครองเป็นเจ้าของ และกลายเป็นสถานที่ปลูกสร้างบ้านเรือน เหลือเพียงการบอกเล่าของผู้เฒ่าผู้แก่เท่านั้น และการร้องเพลงเรือแหลมโพธิ์ของอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมริมฝั่งคลองอุตะเถาที่เคยนิยมเล่นกันในวันชักพระ โดยฝีพายชักพระหลังจากรมีการแข่งเรือ



เสร็จ ก็จะพากันขึ้นฝั่ง ที่บริเวณชายหาดแหลมโพธิ์ เพื่อเล่นเพลงเรือแหลมโพธิ์กัน โดยมีเอกลักษณ์เฉพาะ การร้องรับ-ส่ง จะมีความแตกต่างกันไปกับเพลงเรือของภาคกลาง เนื้อหาไม่จำกัดประเภท มีทั้งการสะท้อนเรื่องราวของท้องถิ่นในแง่มุมต่างๆ หรือสะท้อนสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม แม้แต่การเสียดสีสังคม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวาทีศิลป์ของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ปัจจุบันมีการสร้างสะพานข้ามคลองอู่ตะเภาบนถนนลพบุรีราเมศวร์ จึงทำให้เรือพระไม่สามารถลอดข้ามสะพานผ่านมาได้ตั้งแต่ก่อน การเล่นเพลงเรือแหลมโพธิ์ก็เสื่อมความนิยม และคงสูญหายไปเป็นที่สุด

คลองอู่ตะเภาเป็นแหล่งน้ำดิบเพื่อการประปาของอำเภอเมืองสงขลาและอำเภอหาดใหญ่ ได้แก่ เขตจำหน่ายน้ำที่จังหวัดสงขลา ให้บริการในเขตเทศบาลเมืองสงขลา ทำเทียบเรือน้ำลึกและส่วนราชการในเขตอำเภอสิงหนคร โดยมีผู้ใช้มากเป็นจำนวนประมาณ 14,000 ราย อัตราการใช้น้ำขณะนั้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7 ต่อปี (คำว่า 1 ราย ไม่ใช่ 1 คน หมายถึง 1 ครอบครัว ซึ่งอาจมีสมาชิกผู้ใช้น้ำจำนวน 4-5 คนขึ้นไปก็ได้)

เป็นแหล่งประมงเลี้ยงชีพของชุมชน คลองอู่ตะเภาเป็นแหล่งทำการประมงและเพิ่มรายได้ให้กับชาวบ้านริมฝั่งคลองมาเป็นเวลาช้านาน ในอดีตคลองอู่ตะเภาเคยมีสัตว์น้ำชุกชุมมากเพราะน้ำในคลองสะอาด ริมสองฝั่งคลองมีพรรณไม้หลากหลายชนิดเหมาะสมเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำจืดและน้ำกร่อย ปัจจุบัน การทำการประมงของชาวบ้านลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพน้ำในลำคลอง คงเหลือแต่ชาวประมงรายย่อยที่ได้หากินตามฤดูกาลเท่านั้น โดยการจับปลานานาชนิด เช่น ปลาตะเพียน ปลาสวาย ปลากด กุ้งก้ามกราม เป็นต้น นอกจากนี้คลองอู่ตะเภาয়งกลายเป็นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจของชุมชน เพื่อส่งไปจำหน่ายให้ร้านอาหารและตลาดในอำเภอหาดใหญ่ โดยเฉพาะผักบุ้งและผักกระเฉดจะมีการปลูกกันตั้งแต่สะพานหาดใหญ่ในคลองบริเวณบ้านท่าหาด โดยวิธีใช้ผูกติดกับเสาและไม้ไผ่ ส่วนใหญ่จะปลูกกันในช่วงฤดูน้ำลด เพราะกระแสน้ำไม่ไหลแรง นอกจากนี้บริเวณริมสองฝั่งคลองอู่ตะเภายังเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร โดยมีการทำสวนผลไม้ ทำไร่ และปลูกผัก

#### 4.1 คลองอู่ตะเภา กับปัจจัยของความเปลี่ยนแปลง

คลองอู่ตะเภาได้เปลี่ยนแปลงจากสาเหตุและปัจจัยหลายประการ จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

ปัจจัยทางธรรมชาติ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพของดินและพืช ปัจจัยทางธรรมชาติที่ทำให้คลองอู่ตะเภาสภาพดีขึ้นเรื่อยๆ และไม่สามารถรองรับน้ำฝนได้ในปริมาณมากดังแต่ก่อน ทำให้น้ำไหลบ่าท่วมบ้านเรือนราษฎรได้รับความเดือดร้อน ลักษณะภูมิอากาศที่มีทำให้ฝนตกในปริมาณมากมีอิทธิพลโดยตรงต่อจำนวนน้ำที่เกิดขึ้นในลำคลองและเกิดน้ำท่วม ลักษณะดินก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดยปัจจัยธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์จากที่ดินหลายลักษณะ ลักษณะพืชริมฝั่งคลองที่เดิมสภาพริมฝั่งคลองมีต้นไม้ใหญ่ และพืชน้ำได้ขึ้นปกคลุมดินป้องกันหน้าดินได้เป็นอย่างดี ภายหลังมีการตัดต้นไม้ริมคลอง ทำให้น้ำกัดเซาะตลิ่งพัง เกิดตะกอนดินทับถม และเมื่อตะกอนดินมีมากขึ้น จะแบ่งแยกสายน้ำออกทางด้านข้าง ทำให้น้ำไปกัดเซาะตลิ่งมากขึ้นจนตลิ่งพัง พื้นที่ส่วนที่เป็นสันดอนดินมีพีชน้ำขึ้น บางแห่งเต็มไปด้วยผักตบชวา ซึ่งจะส่งผลต่อการไหลของน้ำ ทำให้สภาพลำคลองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม เกิดจากการขยายตัวของชุมชนที่มีการตั้งบ้านเรือนของประชาชนและการก่อสร้างที่เนื่องในธุรกิจ โดยมีการปรับพื้นที่เพื่อการก่อสร้าง การระบายน้ำทิ้งจากชุมชน และการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่แหล่งน้ำ นโยบายการพัฒนาของรัฐ ซึ่งมีโครงการสร้างพังกั้นน้ำคลองอุตะเถา โครงการทำนบของปากคลองอุตะเถา โครงการสร้างอ่างเก็บน้ำเก็บกักน้ำจืด การเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว และการขาดความเอาใจใส่ในการดูแลรักษาลำคลองของชาวบ้าน ทั้งนี้เนื่องจากมีประชากรมาก มีการสร้างอาคารที่อยู่อาศัย สถานประกอบการทางธุรกิจ แหล่งอุตสาหกรรม มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ทำการก่อสร้าง แหล่งชุมชนระบายสิ่งปฏิกูลและน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย พื้นที่ดินจะถูกพัฒนาปรับปรุงใช้ประโยชน์ ส่งผลต่อระบบนิเวศ การปรับพื้นที่ยกระดับเพื่อการก่อสร้างทำให้เกิดน้ำท่วมขัง เป็นพังกั้นน้ำไม่ให้ไหลลงสู่ที่ต่ำได้ เกิดน้ำท่วมขังและน้ำเน่าเสีย สิ่งของสำหรับงานก่อสร้างที่กองไว้ไหลลง ในท่อระบายน้ำทำให้อุดตัน การทิ้งเศษขยะและการระบายน้ำทิ้งจากชุมชนซึ่งเป็นน้ำเสียหรือน้ำโสโครกที่ระบายทิ้งจากอาคารบ้านเรือน น้ำทิ้งจากห้องน้ำ ห้องครัวและน้ำซักเสื้อผ้า น้ำทิ้งจากตลาด โรงพยาบาล น้ำที่ล้นผิวถนน น้ำโสโครกเหล่านี้จะมีสิ่งเจือปนที่เป็นพิษ ทำให้เกิดน้ำเสียและมีสารพิษเจือปนอยู่ในแหล่งน้ำ นโยบายการพัฒนาของรัฐบางโครงการได้เป็นสาเหตุส่งผลให้ลำคลองเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมให้จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม ซึ่งได้ระบายน้ำทิ้งลงสู่ลำคลองอุตะเถาทำให้เกิดภาวะมลพิษของน้ำ และการขาดความเอาใจใส่ในการดูแลรักษาลำคลองของชาวบ้าน ได้มีการถางโค่นทำลายพืชพันธุ์ไม้ริมตลิ่งเพื่อปรับใช้ประโยชน์อื่น การขาดจิตสำนึกที่ดีในการที่จะช่วยกันรักษาแหล่งน้ำ

#### 4.2 คลองอุตะเถากับสภาพที่เปลี่ยนไป

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของลำคลอง ได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากลำคลองที่เคยมีหาดทรายสะอาด กลายเป็นหาดดินที่เกิดจากตะกอน มีพีชน้ำ ผักตบชวาขัดขวางเส้นทางน้ำ น้ำในคลองขุ่น มีสีคล้ำและเน่าเหม็น เต็มไปด้วยเศษขยะ ร่องน้ำบางแห่งลึก บางแห่งตื้นเขิน ในคลองมีขยะจำนวนมากที่ตามมาทอระบายน้ำลงสู่คลองอุตะเถา ทำให้สภาพคลองตื้นเขิน การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของน้ำ เกิดสิ่งปฏิกูลต่างๆ น้ำเน่าเสีย คุณภาพของน้ำลดลง น้ำเปลี่ยนสภาพจากเดิม (ภาพที่ 39) มีสารเคมีเจือปนอยู่ในแหล่งน้ำ โรงงานอุตสาหกรรมได้ถ่ายเทสิ่งสกปรกโสโครกลงสู่คลอง (ภาพที่ 40) ของเสียต่างๆ จากฟาร์มที่ทิ้งลงสู่คลอง ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากน้ำทิ้งและสิ่งปฏิกูล น้ำมีความขุ่น มีสีขุ่นคล้ำไม่สะอาด สภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำเปลี่ยนแปลงไปใช้การได้ตั้งแต่ก่อน การเปลี่ยนแปลงด้านการใช้ประโยชน์จากลำคลองอุตะเถาแต่เดิมพบว่ามีเปลี่ยนแปลงในด้านการใช้ประโยชน์เพื่อการคมนาคมการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการใช้ประโยชน์เพื่อการประกอบอาชีพมีน้อยมาก บางอย่างไม่สามารถดำเนินการได้อีกแล้ว



ภาพที่ 39 ท่อระบายน้ำทิ้งในคลองอุตะเถา  
ถ่ายเมื่อ 17 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 40 ท่อน้ำเสียโรงงานที่ปล่อยลงคลองอุตะเถา  
ที่มา: [www.khlong-u-taphao.com](http://www.khlong-u-taphao.com)  
(เข้าถึงเมื่อ 20 สิงหาคม 2555)

#### 4.3 ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของคลองอุตะเถา

การเปลี่ยนแปลงของคลองอุตะเถาได้ส่งผลกระทบต่อสังคมในหลายๆ ด้าน อาทิ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการประปาที่ต้องใช้ต้นทุนสูงชาวบ้านต้องซื้อน้ำบริโภคมากกว่าใช้น้ำประปา และส่งผลด้านการประกอบอาชีพของชุมชน ซึ่งต้องเปลี่ยนจากอาชีพทำนา ประมง หันไปหาอาชีพอื่น ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพของสังคม ประเพณีท้องถิ่นที่เคยมีอยู่เดิมได้ปรับเปลี่ยนและต้องสูญหายไป เช่น ประเพณีชักพระทางน้ำ การเล่นเพลงเรือแหลมโพธิ์ เป็นต้น รวมถึงผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของชุมชน เนื่องจากน้ำในลำคลองอุตะเถามีสารพิษและเน่าเสีย เป็นอันตรายต่อผู้ที่นำมาอุปโภคบริโภค และปัญหาภาวะมลพิษ เป็นอันตรายต่อผู้คนในชุมชน เช่น ทำให้เกิดโรคทางเดินหายใจ เป็นต้น

วิถีชีวิตของคนหาดใหญ่ส่วนใหญ่ในปัจจุบันนั้นต้องพึ่งพาดนมากกว่าคลอง คงเหลือเพียงคนส่วนน้อยเท่านั้น ที่ยังใช้คลองอุตะเถาเป็นที่ทำมาหากินเลี้ยงชีพ คลองจึงได้แปรสภาพมาเป็นพื้นที่ขยะของบ้านเรือนริมฝั่งคลอง เป็นแหล่งระบายน้ำเสียของเมืองและโรงงานอุตสาหกรรม คลองอุตะเถาจะมีความสำคัญอีกครั้งก็ต่อเมื่อถึงฤดูน้ำหลาก เนื่องจากสาเหตุหลักของการเกิดสถานการณ์น้ำท่วมของเมืองเกิดใหญ่เกิดจากการล้นตลิ่งของน้ำในคลองอุตะเถา ที่สำคัญนอกจากนี้ลำคลองที่ทอดยาวผ่านเมืองหาดใหญ่ยังได้แบ่งเมืองเป็นพื้นที่ชั้นในและพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ให้เกิดขึ้นด้วย และจากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้นำมาซึ่งการจัดการเรื่องน้ำท่วมที่แตกต่างกันของพื้นที่สองฝั่งคลอง จนอาจพูดได้ว่า “คลองอุตะเถา เส้นแบ่งพื้นที่ที่ไขว่ไขว่” เมื่อพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่ได้ถูกแบ่งเป็นพื้นที่ไขว่ไขว่ พื้นที่ไขว่จึงกลายเป็นพื้นที่ที่ต้องรับการระเินการรับน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่ไขว่ ซึ่งพื้นที่เขตเศรษฐกิจให้ปลอดภัยจากน้ำท่วม ประชาชนในพื้นที่รอบนอกหรือพื้นที่ไขว่ต้องกลายเป็นผู้ที่จำต้องเสียสละด้วยความจำยอมโดยมีอาจขัดขึ้นต่อการถูกละเมิดสิทธิเมื่อถึงหน้าฝนของทุกปีต้องดำรงชีวิตอยู่ภายใต้ความเสี่ยงต่อการเกิดภัยน้ำท่วม และที่สำคัญภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วมยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องของการปกป้อง หรือการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมกับเสียงและความเดือดร้อนจากภัยน้ำท่วมของประชาชนในพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่

ซึ่งการจัดการโดยแนวทางดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในประเด็นของ การปกป้อง  
ดูแลจากภาครัฐที่จะต้องดูแลปกป้องประชาชนพลเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย

## บทที่ 5

### สิทธิและการละเมิดสิทธิ

ผลการศึกษาวิจัยในบทนี้มุ่งนำเสนอในประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม โดยจากผลการลงพื้นที่เก็บข้อมูลผ่านกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่มกับสมาชิกชุมชนทั้ง 5 ชุมชน การลงพื้นที่เก็บข้อมูลในครั้งนี้สามารถสรุปผลข้อมูลได้ 4 ประการคือ (1) การตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน นำเสนอในประเด็นของ “การละเมิดสิทธิเพื่อประโยชน์ส่วนรวม” โดยผู้วิจัยมุ่งเสนอข้อมูลจากชุมชนที่ต้องเสียสละเพื่อส่วนรวมโดยการจำยอมเป็นพื้นที่รับน้ำ เพื่ออธิบายถึง สิทธิที่ถูกละเมิดทั้งจากโดยความเชื่อมั่นในหลักการของการเสียสละเพื่อส่วนรวมและการตกอยู่ในภาวะจำยอม (2) สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการน้ำท่วมของชุมชน ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยมุ่งแสดงให้เห็นถึงสิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการน้ำท่วมของชุมชนที่ถูกการละเมิดจากการจัดการน้ำท่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนหาดใหญ่ (3) สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ซึ่งผู้วิจัยมุ่งเสนอความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจากมาตรฐานที่ไม่ชัดเจนในช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ที่ได้รับเงินเยียวยา และทำให้ประชาชนเกิดสงสัยในหลักเกณฑ์และความไม่โปร่งใส อันชี้ให้เห็นถึงปัญหาของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลที่ต้องของประชาชน และ (4) สิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอกสำหรับในส่วนนี้ ผู้วิจัยมุ่งเสนอมุมมองทัศนคติที่มีต่อประเด็นเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนรอบนอกของเมืองหาดใหญ่ ทั้งจากประชาชนในพื้นที่รอบนอก ทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หาดใหญ่ชั้นในรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่

#### 1. การตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน

ในสถานการณ์ภัยพิบัติซึ่งประชาชนได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย และวิถีการดำเนินชีวิต นำไปสู่ความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและของประเทศในการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ รัฐมีความรับผิดชอบหลักตั้งแต่การป้องกันล่วงหน้า การให้ความช่วยเหลือ และการฟื้นฟูสถานการณ์ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนหาวิถีทางที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นซ้ำอย่างต่อเนื่องในกระบวนการทั้งหมดนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์และสิทธิของประชาชนและของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงสิทธิชุมชนด้วยเสมอ

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม ซึ่งความถูกต้องชอบธรรมนั้นมีที่มาจาก การเคารพซึ่งกันและกัน การใช้สิทธินั้น เราใช้ได้เท่าที่ไม่ไปละเมิดในสิทธิของผู้อื่น เช่น เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นความจำเป็นของชีวิต เป็นต้น

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกันในแง่ของศักดิ์และสิทธิ์ เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว อายุ ศาสนา ภาษา และสถานภาพ ทางกายภาพและสุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางสังคม การเมือง ชาตินิยม เหล่านี้คือสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด ไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ เช่น สิทธิในร่างกาย สิทธิในชีวิต เป็นต้น

ส่วนคำว่าสิทธิชุมชน เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ เกิดจากกระบวนการต่อสู้ภาคประชาชนต่อกรณีป่าชุมชนของภาคเหนือ จนนำไปสู่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพ.ศ. 2540 มาตรา 46 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในบทบัญญัติแห่งรัฐอันเกิดจากข้อเสนอภาคประชาชนที่ทำให้สิทธิชุมชนได้เป็นที่ยอมรับในสังคมไทยในระดับหนึ่ง จากจุดเริ่มต้นในครั้งนั้นนำไปสู่พัฒนาการของสิทธิชุมชนซึ่งต่อมาได้รับการปรับปรุงรายละเอียดเพิ่มเติมให้ครอบคลุมปัญหาด้านสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ในโลกปัจจุบัน กฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ต่างให้การรับรองความสามารถของชุมชนในสิทธิดังกล่าว การรับรองสิทธิชุมชนและความสามารถของชุมชนในการมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองถือเป็นหลักประกันสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบบประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิชุมชน เพราะเป็นการเปิดโอกาสในการรับฟังและเป็นการประกันการเคารพต่อสิทธิของเสียงส่วนน้อยหรือส่วนย่อยของสังคม สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นกัน แต่เนื่องจาก สิทธิชุมชนเป็นสิ่งไม่ตายตัว มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่และสถานการณ์ทางสังคม โดยปัจจุบัน สิทธิชุมชนยังคงเป็นปัญหาของสังคมไทยที่มีความซับซ้อน และยากต่อการแก้ไข ดังนั้น ชุมชนทั่วประเทศจึงยังต้องเผชิญปัญหาการละเมิดต่อสิทธิของชุมชนจนถึงปัจจุบัน

การละเมิดต่อสิทธิชุมชนมีเหตุผลสำคัญที่ว่า ปัญหาความเข้าใจต่อเรื่องสิทธิชุมชนนั้นเป็นปัญหาหนึ่งที่มีส่วนสำคัญ เนื่องจากหากชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อสิทธิของตนก็จะเอื้อต่อการถูกละเมิดสิทธิทั้งในส่วนของสิทธิชุมชนรวมถึงสิทธิมนุษยชนด้วย ดังนั้น การตระหนักรู้และความเข้าใจต่อสิทธิจึงมีความสำคัญ โดยหากชุมชนใดตระหนักรู้และเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ในขอบเขตที่ชอบธรรม ย่อมก่อเกิดอำนาจอันชอบธรรมที่มีพลังที่จะทำให้ชุมชนสามารถป้องกันตัวเองจากการละเมิดสิทธิชุมชนจากอำนาจภายนอกได้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยไม่ได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะมีอายุเท่าไร เพศใด เชื้อชาติใด นับถือศาสนาและภาษาอะไร มีสถานภาพทางกายหรือฐานะใด หากบุคคลอยู่ในพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และมีความเท่าเทียมกัน

ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่การจัดการของรัฐหลายๆ กรณียังคงมีการละเมิดสิทธิของประชาชนอยู่  
 ดังกรณี การจัดการเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมที่ผ่านๆ มา

การบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับชาติขึ้นมาถึง  
 ท้องถิ่นแม้จะช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่งให้รอดพ้นจากน้ำท่วม แต่อีกด้านหนึ่ง ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง  
 กลับได้รับผลกระทบที่มากขึ้นกว่าเดิม โดยไม่มีมาตรการชดเชย เยียวยาที่เหมาะสม และเป็นธรรม  
 การดำเนินการ การใช้คำสั่งทางปกครองหลายกรณีก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อ  
 ประชาชนอีกกลุ่มเป็นจำนวนมาก แต่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับมองข้ามประเด็นการละเมิดสิทธิ  
 ทางกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดในทางละเมิดต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อการ  
 กระทำนั้นทั้งตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย โดยอ้างถึง “ประโยชน์ส่วนรวม” เพื่อให้เกิดการยอมรับและภาวะจำยอมกับประชาชน  
 อีกกลุ่มผู้ซึ่งไม่ได้อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ดังเช่นผลการศึกษาจากชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง  
 ในการเกิดภัยน้ำท่วมซ้ำซาก เพราะเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ระหว่างคลองอู่ตะเภา กับคลองระบายน้ำที่ 1  
 (คลอง ร.1) ซึ่งจะมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเอ่อล้นตลิ่งของน้ำจากคลองอู่ตะเภา และคลอง ร.1  
 เป็นประจำทุกปี พื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยชุมชนทั้งหมด 5 ชุมชน คือ (1) ชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1  
 (2) ชุมชนศาลาลุงทอง (3) ชุมชนตลาดพ่อพรหม (4) ชุมชนเทศบาลพัฒนา และ (5) ชุมชนวัดหาดใหญ่ใน การที่  
 พื้นที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดน้ำท่วมซ้ำซาก และเป็นพื้นที่ซึ่งตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของ  
 คลองอู่ตะเภาที่ได้ชื่อว่าเป็น “พื้นที่รอบนอก” ของเมืองหาดใหญ่ซึ่งตรงข้ามกับพื้นที่ด้านฝั่งตะวันออกของ  
 คลองอู่ตะเภาอันเป็นย่านเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งถือว่าเป็น “พื้นที่ชั้นใน” ของเมืองหาดใหญ่ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญ  
 ในการเลือกพื้นที่ศึกษาวิจัยในประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิ ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม

ในการศึกษาเมื่อผู้วิจัยได้พูดคุยซักถามถึงประเด็นเกี่ยวกับเรื่องของสิทธิความเท่าเทียม  
 สิทธิในการที่จะไม่ถูกน้ำท่วมเหมือนคนอื่นซึ่งอยู่ในพื้นที่อีกฝั่งคลอง จะได้รับการบอกกล่าวจากคนในชุมชน  
 (ภาพที่ 41) ว่าประเด็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ เป็นเรื่องที่ยังไม่ได้รับการพูดถึงเท่าใดนัก ซึ่งสามารถสังเกต  
 ได้จากในแต่ละครั้งหรือในแต่ละเวทีของการจัดเวทีประชุมหารือเรื่องการจัดการน้ำท่วมของชุมชน  
 กับหน่วยงานภาครัฐ เรื่องของสิทธิ เรื่องของความเท่าเทียม หรือเรื่องของการจ่ายค่าชดเชยของการเป็น  
 พื้นที่ รับน้ำ ไม่เคยได้รับการกล่าวถึงเลยแม้แต่ครั้งเดียว ทำให้การประชุมในระดับของชุมชนเอง ประเด็น  
 เรื่องเกี่ยวกับสิทธิพลอยไม่ได้รับการพูดถึงไปด้วย แม้ว่าสมาชิกบางส่วนจะรู้และตระหนักว่าตนเองและ  
 ชุมชน ของตนกำลังถูกละเมิดสิทธิอยู่ก็ตาม (ภาพที่ 42)

“...เรื่องสิทธิ เรื่องความเท่าเทียม ไม่เคยมีใครแหล่ง (พูด) ถึงเลย  
 ที่ไปประชุมมาทุกเวที ไม่มีหนิ (ไม่มีเลย)...”

(คุณมาลินี กาเดร์, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)

จากการสัมภาษณ์ พบว่ามีการให้ข้อมูลที่สนับสนุนคำกล่าวข้างต้นในประเด็นของสิทธิที่แม้ว่าสมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่จะรู้และเข้าใจเรื่องสิทธิ ที่เป็นบทบัญญัติตามกฎหมาย แต่กลับไม่ได้มีการหยิบยกมาพูดถึงเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิที่ถูกละเมิดจากการจัดการน้ำท่วม

“... เรื่องสิทธิ เรื่องกฎหมายนั้นพอรู้มั่ง แต่จะให้ทำยังไง ใครๆ ก็ไม่เคยพูดถึง ถ้าพี่แหล่งคนเดียวมันก็ได้ ทุกคนต้องช่วยกันแหล่ง มันถึงจะมีพลังขึ้นมาบ้าง...”

(คุณไพริน ลายอำพันธ์, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

เมื่อผู้วิจัยพูดคุยซักถามถึงประเด็นของความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของสิทธิ และความตระหนักถึงสิทธิของตนเองและของชุมชน ว่ามีความเข้าใจในสิทธิของตนเองแค่ไหนอย่างไร พบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จะรับรู้และเข้าใจเรื่องของสิทธิตามกฎหมาย ในเรื่องของความเท่าเทียมกับประชาชนคนอื่นๆ โดยทั่วไป มีสิทธิในการเลือกอาชีพ เลือกวิถีในการดำเนินชีวิตของตนเอง แต่เมื่อถามเรื่องสิทธิและการตระหนักถึงสิทธิของตนเองจากการจัดการปัญหาน้ำท่วม เสียงสะท้อนจากชุมชนที่ผู้วิจัยใช้เป็นพื้นที่ศึกษา ต่างบอกไปในทิศทางเดียวกันว่า พวกเขาเชื่อว่าพวกเขามีสิทธิเท่าเทียมกับคนอื่นแต่จากการเกิดปัญหาน้ำท่วม พวกเขาเรียนรู้และตระหนักว่าไม่ได้ได้รับความยุติธรรมจากการจัดการที่เลือกปฏิบัติโดยการปกป้องพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นในโดยให้ชุมชนของพวกเขาเป็นพื้นที่รับน้ำแทน

“...สิทธิตามกฎหมาย สิทธิความเท่าเทียม เรารู้เราเข้าใจแต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เราารู้สึกว่าเราไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่เท่าเทียมกับคนในพื้นที่อีกฝั่งนึง เพราะเกิดน้ำท่วมเฉพาะฝั่งนี้ ฝั่งเดียวหลายครั้งแล้วทั้งที่เป็นที่ลุ่มต่ำเหมือนกัน แล้วสิทธิความเท่าเทียมมันอยู่ตรงไหน...”

(คุณปิยพร ซากากูชิต, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)

จากเสียงสะท้อนเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าคนในพื้นที่ชุมชนรอบนอกรับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง แต่เมื่อถูกละเมิดสิทธิจากการจัดการของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ คนที่ถูกละเมิดสิทธิเหล่านี้จะไปพูดหรือเรียกร้องเอากับใครหรือหน่วยงานใด เพราะพวกเขาตระหนักดีว่าการเรียกร้องเรื่องสิทธิเหล่านี้เป็นเรื่องยาก และก็ยากยิ่งไปอีกที่ขอเรียกหรือการฟ้องร้องต่อผู้ทำการละเมิดที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของพวกเขาแล้วจะได้รับการตอบสนองหรือได้มาซึ่งชัยชนะ



และไม่แน่ใจเลยว่าจะใช้เวลายาวนานสักแค่ไหนในการต่อสู้ แล้วจะมีสักกี่คนที่กล้าลุกขึ้นมาร่วมเรียกร้องหรือต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมนี้ หรือคนในชุมชนรอบนอกของเมืองขนาดใหญ่ทำได้เพียงทำใจและยอมรับสภาพของการถูกละเมิดอย่างนี้ต่อไป ได้เพียงแต่ตั้งคำถามว่า “ความเท่าเทียมนั้นอยู่ตรงไหน” หากยังไม่มี การพูดคุยหรือกันถึงประเด็นนี้กันอย่างจริงจัง

“...ถ้าถามว่าเรารู้เรื่องสิทธิตามกฎหมายหม้าย (หรือไม่) เรารู้แต่จะให้เราไปหลง (พูด) กับใคร บ้านเราการต่อสู้เรื่องสิทธิเป็นเรื่องยาก ต้องใช้เวลามากกว่าจะได้มา ต้องฟ้องร้องขึ้นโรงขึ้นศาล ต้องเสียเวลาในการทำมาหากิน อยู่ให้สบายหว่า เวลาได้ ก็ไม่รู้ว่าจะได้เท่าใด...”

(คุณเจริญ พงษ์ศิริพันธ์, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2555)

หลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในพื้นที่ภาคกลางในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาจากเหตุการณ์ ความขัดแย้งจากการละเมิดสิทธิในการจัดการน้ำของภาครัฐ ที่ทำให้พื้นที่หนึ่งแห่งแต่ทำให้อีกพื้นที่หนึ่งท่วม โดยการกั้นกระสอบทราย การสร้างคันกั้นน้ำรวมถึงการปิด-เปิดประตูน้ำ ทำให้สมาชิกในชุมชนเริ่มมีการตื่นตัวและตระหนักถึงประเด็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมากขึ้น แต่ก็ยังคงไม่ได้มีการพูดถึงประเด็นเรื่องสิทธิในระดับเวทีประชุมเลยแม้แต่เวทีเดียว

“...เมื่อก่อนเรื่องสิทธิ ชาวบ้านเค้าไม่ค่อยรู้เรื่องไม่ค่อยพูดถึง หรือเรียกร้องอะไรกันหรอก แต่หลังจากเกิดน้ำท่วมกรุงเทพฯ เมื่อปี 54 ที่ผ่านมา ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ เค้าก็พูดถึงเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิกันมาก ทำให้ชาวบ้านตื่นตัวกับเรื่องนี้ เนื่องจากน้ำท่วมที่นี้เหตุการณ์ก็คล้ายๆ กันคือกั้นไม่ น้ำท่วมฝั่งโน้นแต่มาท่วมฝั่งนี้แทน...”

(คุณพงษ์ศักดิ์ ชุมรอด, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

ประเด็นเรื่องของการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ภาคกลางนั้น ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปตื่นตัวและเข้าใจเรื่องของสิทธิและการละเมิดสิทธิเพิ่มขึ้น ดังคำบอกเล่าของคนในพื้นที่รอบนอกที่สนับสนุนประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“... เมื่อก่อนเรื่องน้ำท่วม คนแถวนี้เค้ามองว่าเป็นเรื่องของธรรมชาติ เป็นเรื่องของฤดูกาล แต่ตอนนี้เค้ารู้แล้วว่ามันมีเรื่องของ การปกป้องพื้นที่อีกฝั่งที่เค้าให้ความสำคัญ แล้วก็ปล่อยให้ น้ำท่วมพื้นที่อีกฝั่งที่เค้าคิดว่าสำคัญน้อยกว่า เสียหายน้อยกว่า ซึ่ง เราเข้าใจแล้วว่าพวกเรากำลังถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมาย...”

(คุณกอดีหิยะ สุขสุวรรณ, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 41 การสนทนากลุ่มในชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555



ภาพที่ 42 คุณมาลินี การ์ด ประธานชุมชน ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555

เมื่อพูดถึงเรื่องของการต่อสู้เรียกร้องในเรื่องการถูกละเมิดสิทธิจากการจัดการปัญหา น้ำท่วมเมื่อผู้วิจัยพูดคุยและซักถามถึงประเด็นของการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมว่าได้มีการต่อสู้ เรียกร้องเรื่องสิทธิในประเด็นนี้บ้างหรือไม่ อย่างไร

“..ชุมชนในบริเวณนี้ก็ได้รับการพูดคุยถึงประเด็นตรงนี้เหมือนกัน แต่จะเป็นในรูปแบบของการเรียกร้องเพื่อแก้ปัญหา น้ำท่วม โดยการทวงถามหรือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลการขุดลอกคลอง ต่างๆ เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้สะดวก จะเป็นไปได้ในรูปแบบนี้ เสียมากกว่า...”

(คุณรัตนา เหมมัน, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

จากเสียงสะท้อนข้างต้นพบว่า ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่รอบนอกจะเป็นในเรื่อง การขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำท่วม จัดการเรื่องของคุณคลองต่างๆ ให้สามารถ ระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นี่เป็นข้อเรียกร้องที่ชุมชนกล้าขอ กล้าพูด กล้าเรียกร้อง และนำเสนอ ในการประชุมชมในเวทีต่างๆ ส่วนข้อเรียกร้องในเรื่องความเป็นธรรม ความเท่าเทียม และขดเซยการเหยียวยา ในการเป็นพื้นที่รับน้ำแทนพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน กลับกลายเป็นเพียงการพูดคุยกันในระดับวงสนทนากลุ่ม

ของคนในพื้นที่ประสพภัยเท่านั้น ไม่ได้เป็นข้อเรียกร้องที่นำมาพูดคุยกันจริงจังในระดับเวทีหารือแต่อย่างใด แต่เป็นสิ่งที่คนพื้นที่รอบนอกส่วนใหญ่คิดและอยากจะเรียกร้อง เมื่อผู้วิจัยได้พูดคุยถึงการประชุมของชุมชนในเรื่องของการจัดการน้ำท่วมว่า ได้เคยนำประเด็นเรื่องสิทธิมาพูดถึงหรือหารือกันบ้างหรือไม่ พบว่าในพื้นที่ของทุกชุมชนที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ไม่มีชุมชนใดเคยนำประเด็นเรื่องสิทธิเข้ามาพูดคุยหรือหารือในการประชุมของชุมชนเลย ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสงสัยว่า แล้วสมาชิกในชุมชนมีความคิดเห็นอย่างไรกับการเป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อป้องกันพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นในซึ่งเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจที่สำคัญ จากเสียงบอกเล่าทำให้เข้าใจและเห็นถึงประเด็นที่ตอบถึงข้อสงสัยว่าทำไม ประเด็นของสิทธิชุมชนสิทธิมนุษยชน ประเด็นของความเท่าเทียมถึงไม่เคยมีการพูดถึงในเวทีใดๆ เลย

### 1.1 การเลือกปฏิบัติ การละเมิดสิทธิ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

การเสียสละของคนบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รับน้ำ ที่จำต้องเสียสละบ้าน รถ และทรัพย์สินอื่นๆ ที่ตนทุ่มเททำงานอาบเหงื่อต่างน้ำ เพื่อแลกกับข้ออ้างของ “ผลประโยชน์ส่วนรวมและเศรษฐกิจของชาติ” โดยอาจได้รับการตอบแทนอันใกล้ด้วยถูงยงชีพที่ต้องคอยลุ้นว่าจะไปถึงบ้าง หรือไม่ถึงบ้าง ตามสภาพความสามารถการเข้าถึงพื้นที่ของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยทั้งรัฐและเอกชน ความไม่เท่าเทียมกันในการรับน้ำหลากน้ำท่วม ระหว่างพื้นที่เขตเศรษฐกิจซึ่งเปรียบเสมือน “ไข่แดง” กับพื้นที่รอบนอกที่เปรียบเสมือน “ไข่ขาว” ของเมืองขนาดใหญ่ ด้วยเหตุผลว่า เป็นการเสียสละ เพื่อป้องกันน้ำไม่ท่วมพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นใน ด้วยเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ โดยกลบเกลื่อนเรื่องศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน การเลือกว่าที่ใดควรจะรับน้ำ ที่ไหนควรจะแห้ง เลือกจากเกณฑ์มาตรฐานใด พื้นที่ทางเศรษฐกิจต้องปลอดภัยจากน้ำท่วม และคนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เหล่านี้ต้องรับ และยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างนั้นหรือ และหากเราเลือกแก้ปัญหาหน้าท่วมโดยมองเฉพาะความสำคัญในแง่ของเศรษฐศาสตร์ เป็นสำคัญแล้ว สังคมไทยไทยในอนาคตจะเป็นอย่างไรหากสิทธิของประชาชนไม่ได้รับการปกป้องดูแล

จากการศึกษาชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำท่วม เนื่องจากมีพื้นที่ตั้งอยู่ระหว่างคลองอุตะเถา และคลอง ร.1 ซึ่งถือว่าเป็นชุมชนรอบนอกของเมืองขนาดใหญ่ พบว่าประชาชนในชุมชนเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมบ่อยครั้งขึ้นในช่วงหลายปีมานี้ และพบว่าประชาชนในพื้นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ของชุมชนไม่ได้มีสาเหตุจากธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่มีการจัดการให้พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นในซึ่งเป็นย่านเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้ และที่สำคัญคือสมาชิกของชุมชนเหล่านี้ก็จำต้องยอมรับกับสภาพของการเป็นพื้นที่รอบนอกที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจน้อยกว่าพื้นที่ชั้นใน จำต้องยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังเสียงสะท้อนที่สอดคล้องกันของประชาชนในพื้นที่รอบนอกของเมืองขนาดใหญ่ (ภาพที่ 43-44)

“... ผมว่าตอนนี้เป็นน้ำท่วมซ้ำซากแล้ว ปีนี้ก็ต้องมาอีก แล้วพื้นที่ตรงนี้ ต้องเป็นพื้นที่รับน้ำแน่นอน เพราะตรงโน้นเค้าสกัดไว้ไม่ให้น้ำเข้าเมือง นายกเค้าพูดว่า ถ้าปล่อยให้น้ำท่วมหมดทั้งเมือง มันจะเสียหายมาก เพราะในเมืองเป็นเขตเศรษฐกิจ ถ้าปล่อยให้เสียหายจะกระทบการท่องเที่ยว กระทบอะไรหลายๆ อย่าง ต้องมีการช่วยปกป้องให้พื้นที่ไข่แดง ให้ได้รับความปลอดภัย นี่เป็นแนวคิดของเขา เค้าให้ความสนใจย่านเศรษฐกิจ ฝั่งนี้เค้าสนใจน้อยเราก็ก็น่าสนใจ บางคนเค้ากะน้อยใจ ถ้าไปถามชาวบ้านบางคน เค้าจะว่าชุมชนนี้ถูกถล่มถล่มแล้ว เค้าปล่อยน้ำมาทางนี้...”

(คุณเจริญ พูพงค์ศิริพันธ์, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

การเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นสามารถพิจารณาได้จากสภาพความเป็นจริงที่สามารถมองเห็นได้จากพนักงันน้ำของคลองอู่ตะเภาทั้งสองฝั่ง ที่มีระดับความสูงแตกต่างกันโดยที่ พนักงันน้ำทางฝั่งทิศตะวันออกอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่เมืองหาดใหญ่ชั้นในนั้นมีระดับที่สูงกว่าฝั่งตะวันตกหรือฝั่งของพื้นที่รอบนอกประมาณ 1 เมตร ซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิต่อประชาชนในพื้นที่รอบนอก โดยมีเสียงสะท้อนที่ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“...พนักงันน้ำจะสูงกว่าฝั่งนี้ประมาณ หนึ่งเมตร เค้าลูกพี่ เค้าลูกน้อง เค้าไม่ยอมให้น้ำเข้าเมืองคือท่า (ฝั่ง) เราเป็นชนเมือง ถ้าพันปรีอ (อย่างไรเสีย) เค้าก็ให้น้ำบ่ามาทางนี้ก่อน แต่เราก็ก็น่าสนใจว่าถ้าปล่อยน้ำเข้าไป ฝั่งโน้นจะเกิดความเสียหายมาก เพราะเขาเป็นย่านเศรษฐกิจ ถ้าน้ำมาทางนี้ เราเป็นชาวบ้านธรรมดา เรายกของหนีได้...”

(คุณสวัสดิ์ นิ่มนวล, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 43-44 การสนทนาในชุมชนตลาดพ่อพรหม

ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555



ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555

“ฝั่งโน้นสำคัญกว่า ฝั่งนี้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ” “ถ้าปล่อยน้ำเข้าไปฝั่งโน้นจะเกิดความเสียหายมาก เพราะเขาเป็นย่านเศรษฐกิจ” หรือ “ถ้าปล่อยให้ น้ำท่วมหมดทั้งเมือง มันจะเสียหายมาก เพราะในเมืองเป็นเขตเศรษฐกิจ” ประโยคเหล่านี้เป็นเสียงคำพูดที่ออกจากปากของสมาชิกชุมชนในพื้นที่รอบนอกเมืองขนาดใหญ่ แม้ว่าต่างชุมชน แต่จากคำพูดที่สอดคล้องกันดังกล่าวทำให้อนุมานได้ว่า นอกจากความมีน้ำใจตามแบบฉบับของคนใต้แล้ว การอ้างถึง “เพื่อประโยชน์ส่วนรวม” ของภาครัฐ ก็ดูจะ ทรงพลังและมีอิทธิพลต่อวิถีคิดของประชาชนในพื้นที่รอบนอกเมืองขนาดใหญ่พอสมควร และเมื่อประชาชน ส่วนใหญ่เข้าใจและยอมรับในความสำคัญของพื้นที่เศรษฐกิจ ทำให้เหมือนกับว่าเป็นความชอบธรรมของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการหรือดำเนินโครงการใดๆ โดยคำนึงถึงแต่การปกป้องพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านเศรษฐกิจศาสตร์ โดยมองข้ามหรือไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่รอบนอกเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ประชาชนเหล่านี้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยความจำยอมต่างๆ ที่มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกันชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และที่สำคัญความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการและบริการชุมชนท้องถิ่น มีกรอบความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐจำต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ

## 2. สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วม

โครงการต่างๆ ที่เป็นการจัดการสถานการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ของเมืองขนาดใหญ่ แม้ว่าโครงการเหล่านั้นจะเป็นโครงการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของชุมชน และเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจจะมีทั้งแง่บวก และแง่ลบ ที่นัยสำคัญอยู่ตรงที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจน้อยมาก ดังนั้น ทำให้การรับรู้ข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐน้อยตามไปด้วย ทำให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นเพียงผู้ที่ต้องรอรับชะตากรรม รอรับผลจากการจัดการของหน่วยงานรัฐ ทำให้ชุมชนอ่อนแอเนื่องจากขาดอำนาจในการจัดการตนเอง ทั้งที่จริงแล้ว ประชาชนในพื้นที่ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจจัดการและมีอำนาจตัดสินใจในการเลือก เพื่อให้เกิดสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนอย่างสูงสุดและยั่งยืน ทั้งๆ ที่สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการภาครัฐในหลายมาตรา

ด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 56 กับ มาตรา 57 ซึ่งสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารปรากฏอยู่ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 ว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน ซึ่งเขียนไว้ว่า

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการ หน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการของรัฐหรือส่วนท้องถิ่นก่อนการดำเนินโครงการหรือดำเนินกิจการใดๆ อันอาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นอันเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ตลอดจนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลหรืออาจมีผลต่อสิทธิเสรีภาพของตน

การเป็นพื้นที่รับน้ำที่กำหนดโดยไม่มีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งที่เป็นแผนการดำเนินโครงการ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการที่ผ่านมานั้น ขัดมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

“สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การจัดทำโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะระดับใด ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของบุคคล อีกทั้งเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และ 67 ถือเป็นความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างบุคคล ชุมชน และรัฐ เพื่อบำรุงรักษาคุณภาพชีวิตและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การละเมิดสิทธิในประเด็นเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นจากเสียงที่บอกเล่าถึงการจัดการของรัฐที่กระทำต่อชุมชน ในกรณีของการสร้างพังกันน้ำของคลองอู่ตะเภา (ภาพที่ 45-46) ดังนี้

“...พังกันน้ำนั้นจะสูงกว่าฝั่งนี้ประมาณหนึ่งเมตร ตอนที่เค้าสร้างพังกันเค้าก็ไม่ได้มาถามมาให้ข้อมูลใดๆ เลย แต่หลังจากสร้างแล้วเรารู้ว่าเค้าสร้างเพื่ออะไร เพราะเราอยู่ริมคลองนี้มาตลอด...”

(คุณโกเมธ มุสิกะชาติ, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

เสียงสะท้อนดังกล่าวชี้ให้เห็นถึง สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ และหากจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า สิทธิ ในความเข้าใจของชาวบ้านหรือชาวชุมชนชนรอบนอกจะหมายถึงการที่พวกเขาสามารถกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของพวกเขาเองและหากมีการสร้างหรือการจัดการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิต พวกเขามีสิทธิที่จะได้รับรู้และมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการเหล่านั้น



ภาพที่ 45-46 การสนทนากลุ่มในชุมชนศาลาลุงทอง

ถ่ายเมื่อ 16 กรกฎาคม 2555



ถ่ายเมื่อ 3 สิงหาคม 2555

การดำเนินการเพื่อจัดการน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ตั้งกรณีการสร้างพนังกั้นน้ำในคลองอู่ตะเภา นอกจากจะเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดต่อมาตรา 66 ถึง มาตรา 67 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึง การขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นไปได้ว่า หากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมการตัดสินใจ อาจเป็นอุปสรรคในการจัดการ และดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เลยข้ามกระบวนการนี้ไป ทั้งๆ ที่เป็นโครงการหรือเป็นการจัดการที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมาก จากเสียงที่สะท้อนจากชุมชนแสดงให้เห็นว่า ประชาชน และชุมชนเป็นเพียงผู้รับฟังนโยบายของภาครัฐและกลายเป็นเพียงผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น การแสดงความคิดเห็นเป็นเพียงแค่พิธีกรรมในที่ประชุมร่วมกันของชุมชนกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งน้อยครั้งที่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของชุมชนจะกลายมาเป็นนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและหลายกรณีที่ประชาชนได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาจากความไม่ชัดเจนในพื้นที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานรวมถึงปัญหาในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ (ภาพที่ 47-48)

“...คลอง ร.1 ไม่รู้ว่าเค้าอนุมัติให้ปรับปรุงแก้แล้วยัง เพราะว่าจะเวลารวมชลประทาน มาให้ข้อมูลในแต่ละครั้งไม่เคยได้ข้อมูลที่ชัดเจนเลย ไปฟังจนไม่อยากจะไปแล้วเสียเวลา ไม่รู้เลยว่าเค้าจะปรับปรุงแก้ไขหรือจะเอาอย่างไร เพราะเห็นพังกี่พันกมก็พังกมแล้ว แต่ไม่เห็นว่าจะแก้ไขปรับปรุง ก็ไม่รู้ว่าใครจะเป็นภาพจัดการเรื่องนั้น...”

(คุณดำรง มุสิกะพันธ์, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

นอกจากความไม่ชัดเจนในเขตอำนาจความรับผิดชอบแล้ว ระบบหรือวิธีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐก็เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การจัดการน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ไม่บูรณาการและไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชน ดังเสียงที่บอกเล่าถึงการจัดการและการทำงานเพื่อจัดการน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในแง่มุมต่างๆ ที่ประชาชนรับรู้ ซึ่งบางครั้งถึงแม้จะไม่เห็นด้วยหรือรู้สึกขัดใจแต่ก็ไม่สามารถจะทำอะไรได้ ทำได้เพียงต้องทนยอมรับกันไป มีบ้างก็ได้แต่บ่น พึมพำ หรือเล่าสู่กันฟังในกลุ่มคนกันเอง ตามประสาคนเสียงเล็กเสียงน้อย

“...นี่ใกล้จะถึงฤดูฝนอีกแล้ว การลอกคู ลอกคลองก็ไม่เห็นมีใครคิดจะพูดถึงเหลือระยะอีก 4 เดือนจะลอกคลองทั้งสาย ลอกคูทั้งสาย ไม่รู้จะทันไม่ทัน แล้วจะให้ชุมชนจัดการทำแผนชุมชน ชุมชนไม่มีอำนาจอะไร อยู่ปลายเหตุที่สุดแล้ว ไปฟังที่ก็เหมือนเดิม บอกตรงๆเลยว่าคุณเอาเปื้อน ถ้าไม่ไปก็ว่าไม่ให้ความร่วมมือ พอไปก็ไม่รู้ว่าใคร



จะมาจัดการ เจ้าหน้าที่กรมชลก็ทำงานไม่ถึงลูกถึงคนไม่มีตัวหลัก  
ขึ้นมาให้ระบบมันเดิน พอเดี๋ยวน้ำมาเราก็ต้องขนของหนักกัน  
เหมือนเดิมอีก คือว่ายังใช้รูปแบบการจัดการเดิมๆ อยู่ คือน้ำมาก็  
ขนของหนัก คือจัดการได้อยู่เท่านั้น ถือว่าเป็นข้อเสียเหมือนกัน...”

(คุณอนันท์ ชุมประมาณ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2555)

คำบอกเล่าถึงระบบการทำงานที่เกิดขึ้น และยังคงเป็นอยู่ ซึ่งประชาชนในพื้นที่รับรู้  
และสามารถทำนายล่วงหน้าได้ว่าระบบการทำงานจะเป็นอย่างไร โดยอาศัยจากประสบการณ์การรับรู้  
ที่ผ่านมา แล้วที่สำคัญคือไม่ได้ทำให้สถานการณ์การจัดการน้ำท่วมดีขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น ถ้าหากวัด  
จากงบประมาณที่ใช้ในการจัดเวทีประชุมหารือในแต่ละครั้ง ทั้งที่การทำงานดังกล่าวเกี่ยวข้องกับปกป้อง  
ดูแลประชาชนจากภัยพิบัติ ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับจากหน่วยงานของรัฐ



ภาพที่ 47 การประชุมในชุมชนวัดหาดใหญ่ใน  
ถ่ายเมื่อ 7 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 48 การหารือเรื่องน้ำท่วมชุมชนวัดหาดใหญ่ใน  
ถ่ายเมื่อ 7 สิงหาคม 2555

บางโครงการข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐก็ขาดความชัดเจน ดังกรณีของคลอง ร.1  
ที่ถึงแม้ว่าจะเป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาน้ำท่วมของคนหาดใหญ่ เป็นโครงการที่มี  
ผลกระทบต่อคนจำนวนมากแต่ดูเหมือนสิทธิในการรับรู้ข้อมูล และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการ  
ตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริงมีน้อยมาก และทั้งที่เป็นโครงการที่มีสำคัญเป็นอย่างมาก  
แต่ประชาชนรู้สึกว่าการขาดความชัดเจนในด้านข้อมูลของการดำเนินงาน

“...โครงการที่กะไปฟังมาทุกทีที่ สท.มาแหล่งให้ฟัง “นี่ไงน้อง  
โครงการตามพระราชดำริ ” ทำ 120 เมตร แต่อยู่ตรงไหนไม่เห็น  
มีใครบอกได้สักที เวลานั้นน้ำท่วมทุกที่มากบอกว่าขยายๆ แต่ไม่เคยทำ...”

(คุณมาลินี กาเดร์, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)

นอกจากนี้ยังมีเสียงที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐ. ในประเด็นของคลองระบายน้ำที่ 1 ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของประชาชน

“...แล้วก็ไม่รู้ว่าอะไรยังไง บางทีบอกจะยกขอบคลองให้สูงขึ้น บางทีบอกว่าจะขยาย บางทีบอกจะสร้างเพิ่ม สร้างคูขนานไปกับคลองสายเดิม ไม่รู้จะเชื่ออันไหนดี...”

(คุณกนพร เป่งช่วย, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

จากข้อมูล คลองระบายน้ำ ร.1 เป็นคลองระบายน้ำหลักในการผันน้ำจากคลองอู่ตะเภา อ้อมเมืองหาดใหญ่ลงสู่ทะเลสาบสงขลาโดยตรง ความยาว 21.343 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้ 465 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือ 40.176 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ช่วงจากทะเลสาบสงขลาถึงเขตทางรถไฟสายหาดใหญ่-กรุงเทพฯ เป็นคลองดิน เขตคลองกว้าง 120 เมตร ช่วงจากเขตทางรถไฟถึงคลองอู่ตะเภา เป็นคลองตาดคอนกรีต เขตคลองกว้าง 90 เมตร (ทองเปลว กองจันทร์ และสุเทพ น้อยไพโรจน์ 2554) ซึ่งข้อมูลสอดคล้องกับข้อมูลจากการศึกษาของ บุญเรือง มานะสุการและคณะ (2545) ที่บอกว่าตัวคลองระบายน้ำสายที่ 1 (ร.1) ที่มีความกว้าง 90-100 เมตร ยาวประมาณ 21.34 กิโลเมตร (ภาพที่ 49) แต่จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัย กลับพบว่าขนาดของลำคลองไม่เป็นไปตามข้อมูลข้างต้น จากการเดินสำรวจของผู้วิจัยเองพบว่าขนาดของสะพานข้ามคลองมีขนาด 52 ก้าว ส่วนตัวคลองมีขนาด 44 ก้าว (ประมาณค่าของการก้าวยาวๆของผู้วิจัย ประมาณ 1 เมตร) ดังนั้นความกว้างของคลองไม่น่าจะมีความกว้างถึง 50 เมตร (ภาพที่ 50) ซึ่งตรงกับเสียงจากประชาชนในพื้นที่ที่คลอง ร.1 ไหลผ่าน และสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์กับสำนักข่าวของ นายไพโร พัฒโน นายกเทศบาลนครหาดใหญ่หลังเหตุการณ์น้ำท่วมหาดใหญ่ในปี พ.ศ. 2553 ดังนี้

“...การเกิดน้ำท่วมที่ผ่านมา เกิดจากการประเมินสถานการณ์น้ำท่วมผิดพลาด ที่คิดว่าคลอง ร.1 จะป้องกันน้ำท่วมหาดใหญ่ได้ ทำให้การขุดคลอง ร.1 ไม่เต็มพื้นที่ ที่ได้เวนคืนที่ดินไว้ ขนาดของคลองมีขนาดเล็กลง ส่งผลให้การระบายน้ำได้ปริมาณน้อยลง หากมีการขุดคลอง ร.1 ได้เต็มพื้นที่ที่ได้เวนคืนที่ดินไว้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็น้อยกว่านี้...”

(คุณไพโร พัฒโน, สัมภาษณ์ 2553)



ภาพที่ 49 คลองระบายน้ำที่ 1  
ถ่ายเมื่อ 5 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 50 ผู้วิจัยเดินวัดความกว้างของคลองระบายน้ำที่ 1  
ถ่ายเมื่อ 5 สิงหาคม 2555

หากพิจารณาในมิติของสิทธิแล้วเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนในสังคมจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้องครบถ้วนตามที่เป็นจริง การปกปิดข้อมูลหรือให้ความจริงเป็นบางส่วน นำมาซึ่งความเสียหาย อย่างใหญ่หลวง ดังที่พบกันอยู่ เพราะไม่ได้ทำการป้องกันอย่างเต็มที่เพราะเชื่อข้อมูลที่มาจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งทำให้ไม่มีการตรวจสอบข้อมูลและประเมินโครงการว่าเป็นไปตามที่ข้อมูลที่ได้ให้ไว้กับประชาชนหรือไม่ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิต่อประชาชนในการที่จะได้รับการปกป้องดูแลจากรัฐ

จากการรายงานข่าวเมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2555 นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วย นายพระนาย สุวรรณรัฐ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ลงพื้นที่ติดตามสถานการณ์น้ำท่วมในพื้นที่ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดสงขลา โดยได้เดินทางไปตรวจสภาพคลองระบาย ร.1 บ้านหน้าควน เขตเทศบาลเมืองควนลัง และนายคณวิทย์ สายบัณฑิต ผู้อำนวยการชลประทานสงขลา รายงานสถานการณ์ให้รับทราบ ว่าที่ผ่านมามีคลองระบายน้ำ ร.1 สามารถระบายน้ำได้ 465 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หากมีการขยายแนวคันคลองตามแผน จะสามารถเพิ่มกำลัง ระบายน้ำได้สูงถึง 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ส่วนคลองอยู่ตะพานสามารถระบายน้ำได้ 500 ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที ซึ่งหากเป็นไปตามแผนจะสามารถเพิ่มความเร็วในการระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลาได้มากขึ้นกว่าเท่าตัว แต่หากจะแก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่อย่างเบ็ดเสร็จจะต้องใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า 6,000 ล้านบาท เพื่อขยาย แนวคันคลองระบายน้ำ ร.1 ตลอดระยะทาง 7 กิโลเมตร ให้ได้ความกว้าง 120 เมตร และสร้างโรงสูบน้ำเพิ่มขึ้นอีก 1 โรง ซึ่งจะทำให้สามารถเพิ่มกำลังการระบายน้ำของคลอง ร.1 เป็น 1,200 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เมื่อรวมกับ การระบายน้ำในคลองอยู่ตะพานจำนวน 500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แล้วจะทำให้ขนาดใหญ่สามารถ ระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลาได้ทั้งสิ้น 1,700 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งจะเท่ากับปริมาณน้ำท่วมขนาดใหญ่ ครั้งรุนแรงเมื่อปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา ซึ่งขณะนั้นมีปริมาณน้ำมากที่สุดในรอบ 10 ปี (ผู้จัดการออนไลน์ 2555)

จากขนาดความกว้างของคลอง ร.1 และลักษณะทางกายภาพบริเวณริมคลองใน ปัจจุบัน หากจะจัดการให้เป็นไปตามโครงการของกรมชลประทานที่จะขยายคลอง ร.1 ให้มีขนาดความกว้าง 120 เมตร เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ปัจจุบันคลอง ร.1 แล้ว เสียงสะท้อนจากประชาชนในพื้นที่

ชุมชนที่ดูเหมือนจะเป็นกังวลอย่างมากกับประเด็นของการที่พื้นที่ริมคลอง ร.1 เริ่มจะแปรสภาพมาเป็นโซนนิ่งของร้านอาหารริมคลอง (ภาพที่ 51-52) และคาดว่าจะเป็นการอุปสรรคในการจัดการในอนาคตอันใกล้นี้

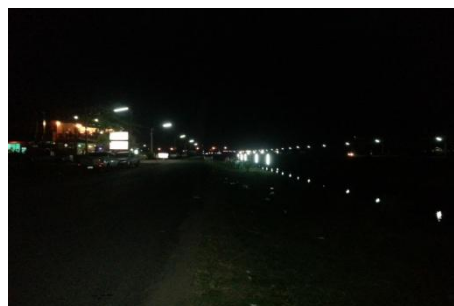
“...การบุกรุกพื้นที่คลอง ร.1 เมื่อมีหนึ่งก็ต้องมีสองมีสาม เมื่อมีมากขึ้นก็จะยากต่อการจัดการ เมื่อเค้าเข้ามาเต็มจะไปไล่ก็ยากเพราะจะเกิดการต่อต้าน การบุกรุกนั้นส่งผลต่อการจัดการน้ำท่วมในอนาคตซึ่งกระทบเราโดยตรง...”

(คุณวนิษา บินสงคราม, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 51-52 ร้านอาหารริมคลองระบายน้ำที่ 1 ในยามค่ำคืน

ถ่ายเมื่อ 5 สิงหาคม 2555



ถ่ายเมื่อ 5 สิงหาคม 2555

จากเสียงสะท้อนจากชุมชนเราจะสามารถมองเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ หากยังมีการปล่อยให้มีการปลูกสิ่งก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นอาคารร้านอาหารหรือตึกเพื่ออยู่อาศัย เพราะหากในอนาคตจำเป็นต้องมีการขยายหรือขุดคลองเพิ่ม ร้านอาหารและตึกเหล่านี้จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่อาจจะยากต่อการจัดการ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่มีการลงทุนที่ตายเป็นตัวเงินสูง และจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราการระบายน้ำของคลอง ร.1 เป็นเพียงแค่การบรรเทาน้ำท่วมเท่านั้น หากจะให้แก้ปัญหาน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพสูงสุดก็คงเสี่ยงไม่พื้นที่ต้องขยายหรือขุดคลองเพิ่ม เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้เพียงพอกับปริมาณของมวลน้ำที่ไหลผ่านเมืองหาดใหญ่ซึ่งความกังวลของประชาชนในพื้นที่ผู้ที่อยู่ในความเสี่ยงของการเกิดอุทกภัยต่อสถานการณ์การบุกรุกพื้นที่คลอง ร.1 ของอาคารร้านอาหารและตึกแถวที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะคนในพื้นที่ตระหนักดีว่า คลอง ร.1 หากมีการปรับปรุงขยายหรือการขุดคลองเพิ่มจะสามารถแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้มากขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่ทั้งหมด แต่หลายคนก็เชื่อว่าคลอง ร.1 ที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ได้ขนาดที่สามารถระบายน้ำได้มากขึ้นจะสามารถช่วยให้สถานการณ์น้ำท่วมในอนาคตบางเวลา ดังนั้น การใช้พื้นที่ริมคลองเพื่อประกอบธุรกิจใดก็ตาม แม้ว่าอาจจะสร้างมูลค่าของคลอง ร. 1 ในแง่ของเศรษฐศาสตร์โดยการเป็นแหล่งท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจของคนเมืองในยามค่ำคืนแต่ในขณะเดียวกัน อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการขุดหรือขยายเพิ่มขนาดของคลอง

เพื่อป้องกันน้ำท่วมในอนาคต ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประชาชนไม่ได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการใดๆ ทั้งที่สิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าว มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขาโดยตรง

เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา ประชาชนในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ ส่วนใหญ่เชื่อว่า คลอง ร.1 มีส่วนอย่างมากในการระบายน้ำออกจากพื้นที่เมืองหาดใหญ่ ซึ่งช่วยให้สถานการณ์น้ำท่วมลดความรุนแรงลง และก็เชื่อว่าหากสามารถขยายคลองให้มีขนาดที่เพียงพอที่จะรับปริมาณของมวลน้ำพื้นที่ของชุมชนจะปลอดภัยจากน้ำท่วมหรือมีความเสี่ยงน้อยลง ในการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ ดังความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นนี้ของคนในชุมชน (ภาพที่ 53-54)

“...ตั้งแต่สร้าง คลอง ร.1 สถานการณ์ดีขึ้นมากเพราะเดี๋ยวนี้น้ำมากกว่าเมื่อก่อนถ้า คลอง ร.1 ไม่ช่วยแบ่งเบาจะหนักกว่านี้ เพราะเดี๋ยวนี้ไม่เหมือนเมื่อก่อน เมื่อก่อนเรามีพруд่างคาวพุดต่างๆ คอยรับน้ำรับน้ำเหมือนแก้มลิง แต่ตอนนี้พрудูกทมสร้างบ้านหมดแล้ว...”

(คุณไพริน จายอำพันธ์, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 53-54 การสนทนากลุ่มในชุมชนเทศบาลพัฒนา

ถ่ายเมื่อ 3 สิงหาคม 2555



ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555

แม้ว่าคนส่วนใหญ่จะมีความคิดเห็นที่ตรงกันว่าคลอง ร.1 มีส่วนสำคัญในการช่วยระบายน้ำ และลดความเสี่ยงการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่ แต่ก็เป็นเรื่องธรรมดาที่เมื่อมีประโยชน์ก็ย่อมมีโทษ เมื่อมีผู้ได้ก็ต้องมีผู้เสีย เช่นเดียวกันในประเด็นของคลอง ร.1 ก็มีคนบางส่วนที่เห็นต่างออกไป ซึ่งส่วนใหญ่เขาเหล่านั้นจะเป็นเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่คลอง ร.1 ไหลผ่านหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งทำให้ได้รับผลกระทบจากการเอ่อล้นของน้ำจากคลอง ร.1 โดยตรง โดยที่พวกเขาเหล่านั้นได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมมากกว่าเมื่อตอนก่อนจะมีการขุดคลอง ร.1 ทั้งที่พวกเขาเหล่านั้นมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากภัยน้ำท่วมอย่างเท่าเทียมกับคนอื่น ดังเสียงที่สะท้อนจากคนในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งซึ่งมีมุมมองเรื่องของคลอง ร.1 ที่ต่างออกไป

“...เมื่อก่อนตอนไม่มีคลอง น้ำท่วมแซ (ค่อยๆท่วม) เต็มวันนี้มา ก็บึงเลย (มาถึงแบบรวดเร็วและรุนแรง) กะ (คำเรียกแทนตัวเอง) ของผู้หญิงมุสลิม ซึ่งแปลว่าพี่สาว) รู้ดีเพราะบ้านกะอยู่ข้างคลอง...”

(คุณจินตนา ภักดี, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)

ประเด็นของคลอง ร.1 แม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ติดคลอง และบริเวณใกล้เคียงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่พวกเขาก็ยอมรับว่าคลอง ร.1 มีประโยชน์ต่อส่วนรวม แม้ว่าพวกเขาต้องจ่ายอ้อมกับการถูกละเมิดสิทธิ ไม่ว่าจะประเด็นของความเสี่ยงในการได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมมากกว่าประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ประเด็นของการไม่ได้รับสิทธิในการจัดการใดๆ รวมถึงก่อนมีการดำเนินโครงการพวกเข้าเหล่านั้นไม่ได้การข้อมูลหรือชี้แจงใดๆ ในเรื่องความเสี่ยงจากภัยน้ำท่วมที่จะตามมา แต่พวกเขาก็ตั้งความหวังว่าหากมีการปรับปรุงคลองให้ได้ สักส่วนตามโครงการจริงจะช่วยให้แก้ปัญหา น้ำท่วมจากการเอ่อล้นตลิ่งจากคลอง ร.1 ให้ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนใหญ่ก็เข้าใจว่า การเกิดน้ำท่วมเป็นเรื่องของธรรมชาติ และแม้อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดการที่ทำให้พื้นที่ชุมชนของตนเองเป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อช่วยปกป้องพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน แต่สิ่งที่ทุกคนอยากเห็นอยากให้เกิดขึ้นก็คือการช่วยเหลือเยียวยาอย่างเป็นธรรม

### 3. สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา

การดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติตามธรรมชาติในขั้นต้น เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ โดยการดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติต้องคำนึงตามหลักสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งรับฟังความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดถึง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจึงจะต้องได้รับการเคารพ ปกป้องและเติมเต็ม สิทธิมนุษยชนจากรัฐ อย่างไรก็ตามการเกิดน้ำท่วมคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ความรุนแรงและความยาวนานของอุทกภัยในแต่ละพื้นที่ มิได้เกิดขึ้นด้วยสาเหตุทางธรรมชาติเพียงประการเดียว หากแต่ยังสัมพันธ์กับแนวทางการบริหารจัดการน้ำในแต่ละพื้นที่ด้วย และหากการประสบอุทกภัยและความเสียหายมีที่มาจากมิติของการบริหารจัดการน้ำ เป็นสำคัญ กรณีที่การประสบภัย หรือในบางพื้นที่ที่ไม่ประสบภัย หรือประสบภัยน้อยกว่า นั้นเกิดมาจากการตัดสินใจของรัฐ เพื่อจะรักษาผลประโยชน์หรือสวัสดิการของพื้นที่หนึ่งเอาไว้ แต่ไปทำให้อีกพื้นที่มีความเสียหายหรือมีสวัสดิการลดลงอย่างชัดเจน ดังนั้น ไม่ว่าจะการตัดสินใจดังกล่าวจะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่ดีเพียงใดก็ตาม รัฐบาลและสมาชิกในสังคม โดยเฉพาะสมาชิกที่ได้รับประโยชน์ จึงจำเป็นที่จะต้อง

รับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจดังกล่าว ด้วยการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ประสบภัย อันเนื่องมาจากการตัดสินใจดังกล่าว

กระแสเรื่องของ “ความเท่าเทียม” ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา คนทุกกลุ่มเริ่มเห็น เริ่มเข้าใจปัญหาน้ำท่วมว่าสาเหตุของน้ำท่วมไม่ได้เกิดจากธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการจัดการของคน ที่มีส่วนกำกับทิศทางไหลของน้ำขณะที่บางพื้นที่ต้องถูกทำให้จำยอม “เสียสละ” เพื่อส่วนรวม โดยให้เป็นพื้นที่รับน้ำท่วมแทนพื้นที่อื่น เพื่อการปกป้องคุ้มครองพื้นที่เศรษฐกิจหรือหาดใหญ่ชั้นในเป็นการละเมิดสิทธิคนกลุ่มหนึ่งเพื่อปกป้องคนอีกส่วนหนึ่ง โดยคำนึงถึงมูลค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ โดยไม่มีความชัดเจนทั้งเรื่องผลกระทบ ระดับน้ำ เวลาที่น้ำจะเริ่มลดลงได้ ตลอดจนการเยียวยา ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐจะช่วยเหลือทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว โดยการช่วยเหลือซ่อมแซมบ้านเรือนที่อยู่อาศัยให้กลับมาเป็นปกติโดยเร็ว หรือการชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นทางการด้วยจำนวนเงินที่เพียงพอและมากกว่าพื้นที่อื่นๆ เพราะว่าพื้นที่ดังกล่าวต้องแบกรับภาระเพื่อให้พื้นที่อื่นๆ ปลอดภัย แต่ไม่มีมาตรการช่วยเหลือชดเชยให้กับคนในพื้นที่เหล่านี้ทั้งที่พวกเขาสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมดังตัวอย่างเสียงจากชุมชนเมื่อพูดถึงประเด็นของการช่วยเหลือรวมถึงการชดเชยเยียวยา

“...เมื่อคุณจะปล่อยน้ำมาฝั่งนี้ คุณต้องมาทำข้อตกลงเสียก่อน  
เมื่อคุณจะปล่อยน้ำออกนอกเมืองไม่ให้เข้าเมือง คุณต้องมาคุย  
ข้อตกลงก่อนว่าจะจ่ายค่าเสียหายส่วนนี้ แต่ไม่เคยมีการพูดคุยเรื่องนี้...”

(คุณอดุล เบ็ญยิมาน, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

แม้ว่าพื้นที่เมืองหาดใหญ่จะประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่มาแล้วหลายครั้ง แต่หากเจาะจงจะพบว่าทุกๆ รอบ 10-12 ปีเมืองหาดใหญ่จะประสบกับน้ำท่วมใหญ่ 1 ครั้ง แต่ในขณะที่พื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมบ่อยครั้ง แม้น้ำจะท่วมสูงประมาณ 0.5-1 เมตรในเวลาไม่นานนักประมาณ 1-2 วัน แต่ก็เพียงพอที่จะให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ และที่สำคัญแม้ว่าการเกิดน้ำท่วมของพื้นที่รอบนอกจะมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ชั้นในแต่การช่วยเหลือเยียวยากลับไม่ค่อยเหมาะสมกับความเสียหายของประชาชนในพื้นที่อย่างที่เราจะพบ

ในการลงพื้นที่ของผู้วิจัย เมื่อสอบถามในประเด็นการของสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือ การชดเชยเยียวยา ก็มักจะได้รับการบอกกล่าว และการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวคล้ายกัน และสามารถสรุปเป็นประเด็นหลักๆ ได้ 2 ประการ คือ ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ที่ได้รับเงินเยียวยา ความเคลือบแคลงสงสัยในหลักเกณฑ์ และความไม่โปร่งใส ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการขาดซึ่ง

กระบวนการบริหารจัดการที่ดีซึ่งควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงอย่างจริงจัง และเร่งด่วนเพื่อลดปัญหาต่างๆเหล่านี้ในอนาคต ดังจะเห็นได้จากเสียงที่สะท้อนถึงประเด็นนี้จากประชาชนในพื้นที่ชุมชนรอบนอกหาดใหญ่ ดังนี้

“...ตอนน้ำท่วมใหญ่ปี 53 พี่ไปแจ้งที่อำเภอ 2 ครั้ง บางคนได้ 500 บางคนได้ 1,000 บางคนได้ 30,000 ก็มี ถึงถามว่าที่เค้าให้เค้าเอาอะไรมาวัดเค้าวัดพันปรีอ (อย่างไร) ที่เค้าให้ ที่เค้าให้น้อยให้มาก เราจะดูหลักฐานจากไหนว่าได้ไม่ได้บางทีคนที่ไม่เสียหายได้ คนที่เสียหายกลับไม่ได้ แล้วอีกเรื่องหนึ่งเพื่อนที่บ้านเค้ามีโรงอบสีรถยนต์ ตอนน้ำท่วมเค้าไปแจ้งความเสียหาย เค้าได้ 15,000 แต่พอไปรับวันนั้นจริง เค้าได้ 7,000 เพราะโดนหักออกไป ถึงเค้าถามว่าส่วนนั้นเค้าหักไปไหน ตอนที่แจ้งเค้ามาในใบแจ้งรับเงิน เค้าแจ้ง 15,000 พอรับจริง 7,000 นี่คือเหตุการณ์จริง ถ้าต้องการหลักฐาน ไปดูที่ร้านเค้าได้เลย...”

(คุณกนกพร แบ่งช่วย, สัมภาษณ์ 16 กรกฎาคม 2555)

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานที่ไม่ชัดเจนในการพิจารณาค่าชดเชยได้สร้างความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งให้เกิดขึ้นภายในชุมชน อย่างกรณีที่สมาชิกชุมชนบอกว่าผู้ที่เป็นประธานชุมชนได้รับเงินชดเชย แต่สมาชิกชุมชนส่วนใหญ่กลับไม่ได้รับค่าชดเชย ปัญหาการจ่ายเงินชดเชยจึงเป็นเรื่องที่ถูกร้องเรียนกันมาก เพราะสิทธิของการได้รับการช่วยเหลือ ปกป้อง อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ไม่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดถึง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติพึงจะต้องได้รับการเคารพ ปกป้องและเต็มเต็มสิทธิมนุษยชนจากรัฐ แม้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจะวางหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 แต่พบว่าในทางปฏิบัติสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในแต่ละพื้นที่ใช้หลักพิจารณาแตกต่างกันไปไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การที่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่ได้รับเงินชดเชยแตกต่างกัน เป็นเพราะการใช้ระเบียบการประเมินและหลักพิจารณาความเสียหายไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะทรัพย์สินที่สามารถขนย้ายได้ บางหน่วยงานเข้าสำรวจแล้ว อาจคิดเงินเยียวยาให้ แต่บางหน่วยงานไม่คิดให้ จึงทำให้ประชาชนได้รับเงินไม่เท่ากัน นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบอีกหลายประเด็น ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่ทราบว่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการพิจารณาการให้น้ำหนัก



ความช่วยเหลือ เนื่องจากสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมมากนัก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนบางกลุ่มกับประชาชนส่วนใหญ่

ข้อมูลจากส่วนกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณสุข (2554) รายละเอียดของหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ 27 แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2546 กระทรวงการคลังโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไว้ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์นี้เรียกว่า “หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2551”

2. หลักเกณฑ์นี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2551 เป็นต้นไป

3. ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 บรรดาหลักเกณฑ์ และคำสั่งอื่นใดที่กำหนดไว้แล้วในหลักเกณฑ์นี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์นี้ ให้ใช้หลักเกณฑ์นี้แทน

4. ขอบเขตการจ่ายเงินตรองราชการ จะต้องเป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามความหมายแห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

5. การจ่ายเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราดังต่อไปนี้

อัตราค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 นั้นประกอบด้วย 9 ด้านด้วยกันคือ

- (1) ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- (2) ด้านสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย
- (3) ด้านการแพทย์และการสาธารณสุข
- (4) ด้านพืช
- (5) ด้านประมง
- (6) ด้านปศุสัตว์
- (7) ด้านการเกษตรอื่น
- (8) ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข
- (9) ด้านการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ทั้งนี้ผู้วิจัยขอยกเอาเฉพาะด้านและรายละเอียดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยกรณีการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเท่านั้นเนื่องจากเป็นประเด็นที่ประชาชนในพื้นที่ชุมชนขนาดใหญ่มีความสงสัยในรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นที่มาของปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ที่ได้รับเงินเยียวยาซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 11)

**ตารางที่ 11** หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

รายการ	เงื่อนไข	จำนวนเงิน
1. ค่าวัสดุซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยเป็นเจ้าของ และที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรในวัด ที่ได้รับความเสียหายบางส่วน	เท่าที่จ่ายจริง	หลังละไม่เกิน 20,000
2. ค่าวัสดุก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยเป็นเจ้าของ และที่อยู่อาศัยของพระภิกษุสามเณรในวัดที่ได้รับความเสียหายทั้งหลัง	เท่าที่จ่ายจริง	หลังละไม่เกิน 30,000
3. ค่าวัสดุซ่อมแซมยุงข้าว/โรงเรือน/คอกสัตว์ ที่ได้รับความเสียหายบางส่วน	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 3,000
4. ค่าวัสดุสร้างยุงข้าว/โรงเรือน/คอกสัตว์ ที่ได้รับความเสียหายทั้งหลัง	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 8,000
5. ค่าอุปกรณ์แสงสว่างในที่อยู่อาศัยแทนของเดิม	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 200 บาท
6. กรณีต้องเช่าที่พักให้ผู้ประสบภัย ให้จ่ายค่าเช่าที่พักระยะเวลาไม่เกิน 7 วัน	เท่าที่จ่ายจริง	ในอัตราคนละไม่เกิน 100 บาท ต่อวัน
7. กรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติเช่าบ้านเรือนของผู้อื่นและบ้านเช่าเสียหายจากภัยพิบัติทั้งหลังหรือเสียหายบางส่วนจนอยู่อาศัยไม่ได้ ให้ช่วยเหลือเป็นค่าเช่าบ้านแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ	เท่าที่จ่ายจริง	ในอัตราครอบครัวละไม่เกินเดือนละ 1,500 บาท เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน
8. ค่าตัดแปลงสถานที่เป็นที่พักชั่วคราว	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 2,000 บาท
ค่าสร้างที่พักชั่วคราว	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 4,000 บาท
ค่าผ้าใบ/ผ้าพลาสติก/วัสดุอื่นสำหรับกันแดดกันฝน และป้องกันอุทกภัย	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 800 บาท
9. ค่าเครื่องนอน	เท่าที่จ่ายจริง	คนละไม่เกิน 500 บาท

ที่มา: ดัดแปลงจากหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

**ตารางที่ 11** หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 (ต่อ)

รายการ	เงื่อนไข	จำนวนเงิน
10. ค่าใช้จ่ายในการจัดสาธารณูปโภคในที่พักชั่วคราว		
ค่าไฟฟ้า/อุปกรณ์แสงสว่าง	เท่าที่จ่ายจริง	ตามความจำเป็น
-ค่าน้ำบริโภคและใช้สอย	เท่าที่จ่ายจริง	ตามความจำเป็น
-จัดสร้างห้องน้ำ 1 ที่ / 10 คน	เท่าที่จ่ายจริง	ไม่เกิน 1,500/1 ที่
-จัดสร้างห้องส้วม 1 ที่ / 10 คน	เท่าที่จ่ายจริง	ไม่เกิน 1,500/1 ที่
-จัดสร้างโรงครัว/ที่รับประทานอาหาร	เท่าที่จ่ายจริง	ตามความจำเป็น
-จัดสร้างที่รองรับ ทำลาย หรือกำจัดขยะ	เท่าที่จ่ายจริง	ตามความจำเป็น
11. ค่าเครื่องนุ่งห่ม คนละ 2 ชุด	เท่าที่จ่ายจริง	ไม่เกิน 1,000 บาท
-ค่าเครื่องแบบนักเรียนนักศึกษา คนละ 2 ชุด	เท่าที่จ่ายจริง	ไม่เกิน 1,000 บาท
12. ค่าเครื่องมือประกอบอาชีพและหรือเงินทุนประกอบอาชีพ	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 10,000 บาท
13. ค่าขนย้ายครอบครัวผู้ประสบภัยพิบัติที่จำเป็นต้องย้ายถิ่นที่อยู่ใหม่หรือกลับภูมิลำเนาเดิม	เท่าที่จ่ายจริง	ครอบครัวละไม่เกิน 5,000 บาท

ที่มา: ดัดแปลงจากหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

เมื่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นไปอย่างทั่วถึงทำให้ประชาชนที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐสามารถเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลได้มากกว่าประชาชนทั่วไป ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการได้รับรับเงินชดเชยที่แตกต่างกัน ซึ่งสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า ผู้ที่เข้าใจ และเข้าถึงข้อมูลของกฎเกณฑ์การพิจารณาจ่ายเงินชดเชยนั้นจะมีโอกาสได้เงินเยียวยา มากกว่าคนอื่น แม้ว่าจะอาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ถูกน้ำท่วมเหมือนกันก็ตามทำให้เป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำกันอย่างมากของเงินเยียวยาที่เกิดขึ้น เพราะการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยนั้นจะให้ความสำคัญความเสียหาย โครงสร้างบ้าน เครื่องมือในการประกอบอาชีพมากกว่า อาทิ กรณีบ้านเสียหายทั้งหลังจะได้รับการชดเชย อยู่ที่ 30,000 บาทแต่หากระบุว่าบ้านเป็นร้านค้าด้วยก็จะได้เพิ่มมากขึ้นในส่วนของความเป็นเครื่องมือทำมาหากิน หรือกรณีรถจักรยานยนต์รับจ้างเสียหาย จะได้รับเงินชดเชยไม่เกิน 10,000 บาท แต่สำหรับรถจักรยานยนต์ใช้ภายในบ้านจะได้เพียง 1,000 บาท เป็นต้น การที่บางรายที่ได้รับเงินเยียวยาน้อย อาจเพราะไม่ระบุว่า เป็นร้านค้า ไม่ระบุว่าเครื่องมือทำมาหากิน ต้องยอมรับว่าเงินเยียวยาน้อย อยู่ที่การเขียนข้อความใบคำร้องที่ยื่น เพราะหลังจากยื่นเอกสารเพราะจนถึงขณะนี้ก็ยังไม่เห็นเจ้าหน้าที่มาสำรวจข้อเท็จจริงแต่อย่างใด ถ้าหากจะพิจารณากันอย่างจริงจังจะพบว่าเป็นเรื่องการเข้าถึงข้อมูล และความเข้าใจที่ถูกต้องในระเบียบกฎเกณฑ์ของประชาชนทั่วไป หากมองในมิติของสิทธิแล้วเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนในสังคมจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วนตามที่เป็นจริง

สิทธิในการรับการชดเชยเยียวยาที่สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินนั้น หากพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 11 จะเห็นว่า การกำหนดจำนวนเงินค่าชดเชยนั้นจะเป็นไปในลักษณะการกำหนดการจ่ายเงินชดเชยที่ไม่เกินเท่านั้นเท่านั้นแล้วแต่กรณี แต่ไม่ได้มีการกำหนดการจ่ายเงินชดเชยในอัตราขั้นต่ำไว้ จึงทำให้มีปัญหาลักษณะที่ได้กล่าวมาในข้างต้น เงินเยียวยาได้มากได้น้อย กลายเป็นเรื่องของการสร้างตัวเลขความสามารถในการแจกแจง หากเข้าใจถึงระเบียบหลักเกณฑ์การจ่ายชดเชย เพราะเจ้าหน้าที่เองก็ไม่ได้ลงพื้นที่สำรวจจริงบางรายอ้างว่าตนระบุตามจริงแจ้งยื่นขอไป 12,000 บาท แต่ได้ 1,200 บาท บางรายแม้จะมีภาพความเสียหายประกอบ แต่ก็ไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ เพราะไม่มีการตรวจสอบจริง

“...ครั้งก่อนที่เค้าจ่ายค่าเสียหายใครเขียนดี คนนั้นได้มากมันเป็น การไม่ยุติธรรม เรื่องแบบนี้ต้องมีการสำรวจถึงจะยุติธรรม...”

(คุณตึง, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2555)

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของการใช้กฎเกณฑ์การพิจารณา รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐต่อการประเมินความเสียหายของทรัพย์สินของประชาชน เปรียบเหมือนดังเจ้าหน้าที่ประเมินความเสียหาย โดยเทียบเคียงกับบ้านเรือนที่ใกล้เคียง ทำให้ประเมินความเสียหายไม่ถูกต้อง เมื่อเกิดคำถาม และเมื่อมีการสอบถามเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมเรื่องเงินค่าชดเชยน้ำท่วม ประชาชนในพื้นที่ ก็บอกว่า ทางเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนได้ว่าเอามาตรฐานอะไรมาคิดพิจารณา กรณีบ้านอยู่ในโซนเดียวกัน หมู่บ้านเดียวกัน แต่กลับได้รับเงินค่าชดเชยที่ไม่เท่ากัน ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นการซ้ำเติมให้ผู้ประสบภัยต้องรู้สึกคับข้องใจ และเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองและระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการประสานความร่วมมือเพื่อจัดการอุทกภัยรวมถึงความร่วมมือด้านอื่นๆ ในอนาคต

“...การจ่ายเงินไม่ถูกต้อง ตามหลักแล้วเค้าต้องมีฝ่ายตรวจสอบมาด้วย บ้านคุณน้ำท่วมจริงหม้าย แต่นี่เบี่ยงเบนวิเคราะห้กันเอง ผมว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ผมขอตำหนิข้าราชการนะครับ การจ่ายเงินผมว่ารัฐมีระยะเวลาในการจ่ายอยู่แล้ว เช่นให้คนไปตรวจสอบให้เสร็จก่อนแล้วค่อยจ่าย ไม่ใช่ทำงานแบบนั่งฉามเข้าชามเย็นชาม...”

(คุณกิจจา มุสิกะพันธ์, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

ประเด็นของสิทธิในการได้รับการชดเชยเยียวยาของประชาชนในพื้นที่รอบนอก วันนี้นี้ยังคงไม่ได้รับการนำไปพิจารณาหรือกำหนดข้อตกลงใดๆ กับประชาชนในพื้นที่ อาจเนื่องมาจากไม่มีกรอบความพร้อมรับผิดชอบในการตัดสินใจเพื่อการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้รัฐหรือหน่วยงานที่บริหารจัดการน้ำไม่จำเป็นจะต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งแม้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวอาจจะเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องในแง่ภาพรวม แต่ผู้ตัดสินใจและผู้ได้รับผลประโยชน์จากการตัดสินใจก็จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยการชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม ซึ่งหากเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้อง เพราะค่าชดเชยย่อมน้อยกว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

การกล่าวอ้างถึง “ผลประโยชน์ของส่วนรวม” หรือการกล่าวอ้างถึง “ผลประโยชน์มหาศาล” ของพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นใน โดยไม่มีกลไกแสดงความรับผิดชอบต่อ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” ในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม จะทำให้การบริหารจัดการน้ำในอนาคตมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เพราะเป็นการยากที่ชุมชนเกษตรกรรมและชุมชนรอบนอกจะยินยอมเสียสละ โดยไม่มีกลไกที่จะชดเชย เยียวยา พื้นฟูที่เป็นธรรม และเป็นรูปธรรม ดังนั้น หากสังคมไทยยังไม่พัฒนาระบบความพร้อมรับผิดชอบ และกลไกการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขกันในสังคมอย่างจริงจัง ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการน้ำก็จะยิ่งทวีมากขึ้นในอนาคต

เพราะ ณ วันนี้ต้องยอมรับว่า ความผิดพลาดล้มเหลวในการจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐต่างๆ ได้ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิ และสร้างความเสียหาย แก่ประชาชน ทั้งความเสียหายทางด้านทรัพย์สินต่างๆ ยานยนต์ พืชผลทางการเกษตร ปศุสัตว์ ความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย และจิตใจ รวมถึงความเสียหายทางด้านการเสียโอกาสต่างๆ มีมูลค่ารวมของแต่ละคน แต่ละครัวเรือน มากไปกว่าเงิน 5,000 บาท ที่รัฐบาลใช้เป็นเงินเยียวยาให้ประชาชนหลายร้อยเท่า รัฐบาลควรต้องทบทวนการชดเชยเยียวยาดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อความเป็นธรรม และเพื่อป้องกันปัญหาที่จะตามมา จากสาเหตุของการลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้อง และปกป้องชุมชนของตนเองด้วยวิธีการที่รุนแรงเพื่อเรียกหาความยุติธรรม ให้กับตนเอง อย่างที่มีตัวอย่างให้เห็นแล้วในการชุมนุมประท้วงในพื้นที่ต่างๆ ของชุมชนในพื้นที่ภาคกลางที่ถูกละเมิดสิทธิจากการบริหารจัดการของรัฐ

#### 4. สิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอก

จากประเด็นข้างต้นที่กล่าวมานับตั้งแต่ประเด็นหลักประการแรกคือ การตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน ซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษา เรื่องของการตระหนักรู้ และความเข้าใจด้านสิทธิของคน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อประสบกับภาวะน้ำท่วมซ้ำซากว่าเป็นอย่างไร เพื่อความเข้าใจในขณะที่ยังอยู่ของสิทธิและการละเมิดสิทธิ ผู้วิจัยจึงนำเสนอในประเด็นย่อย ในหัวข้อเรื่อง “การละเมิดสิทธิเพื่อประโยชน์ส่วนรวม” ประการที่สอง สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วม ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยมุ่งแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนหาดใหญ่ว่าเป็นอย่างไร ประเด็นที่สาม สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา และประการสุดท้าย สิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอก โดยสำหรับในส่วนนี้ ผู้วิจัยมุ่งเสนอมุมมองทัศนคติที่มีต่อประเด็นเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้น การจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนรอบนอกของเมืองหาดใหญ่ ทั้งจากประชาชนในพื้นที่รอบนอก ทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หาดใหญ่ชั้นในรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เพื่อสะท้อนถึงปัญหา และการหาแนวทางในการจัดการน้ำท่วมที่มีการละเมิดสิทธิประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุปในประเด็นของเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนรอบนอกของเมืองหาดใหญ่จากเสียงสะท้อนจากสมาชิกของชุมชนในพื้นที่เองรวมถึงมุมมอง และทัศนคติของประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยเลือกที่จะสอบถามจากผู้ที่อยู่ฝั่งตะวันออกของคลองอู่ตะเภาซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ชั้นในของเมืองหาดใหญ่ รวมถึงทัศนคติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คลุกคลีกับชุมชน และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสรุปแบ่งเป็น 2 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เสียงสะท้อนและมุมมองของคนในพื้นที่เกี่ยวกับสิทธิและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำท่วม ลำดับแรกก่อนจะกล่าวถึงเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิต้องอ้างอิงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการประสบปัญหาน้ำท่วมของคนชุมชนที่ผู้วิจัยได้พูดคุยมา จากการสัมภาษณ์เจาะลึกพบว่าความทุกข์ที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัยน้ำท่วมมีสองประเภทคือ ความทุกข์ทางกาย และทุกข์ทางใจ โดยทุกข์ทางกายที่จับต้องได้ เช่น มีอาหารและน้ำสะอาดไม่เพียงพอ ขาดยารักษาโรคประจำตัว ปัญหาสุขภาพเจ็บไข้ได้ป่วย ปัญหาการขาดรายได้ ไม่สามารถประกอบอาชีพ ความไม่สะดวกในการเดินทาง ทรัพย์สินสูญหาย ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน บ้านเรือนสิ่งของเครื่องใช้ชำรุด เป็นต้น และทุกข์ทางจิตใจ เช่น ความเครียด การถูกทอดทิ้ง โดดเดี่ยว ความรู้สึกถูกเลือกปฏิบัติ และรู้สึกหมดหวังแคว้งคว้างหลังน้ำลด เป็นต้น เมื่อพูดถึงเรื่องของสิทธิ เสียงส่วนใหญ่จะเอ่ยถึงเรื่องของความเท่าเทียม และเรื่องของความเป็นธรรม ส่วนเรื่องคำว่าสิทธิตามกฎหมายนั้นไม่ได้รับการอ้างอิงถึงเท่าใดนัก อาจเป็นเพราะเรื่องสิทธิตามกฎหมายยังคงถูกให้คุณค่าน้อยกว่าเรื่องของมนุษยธรรมความถูกต้องตามวิถีดั้งเดิม หรืออาจเป็นเพราะการตื่นตัวเรื่องสิทธิของคนในชุมชนยังค่อนข้างน้อยดังที่ผู้วิจัยได้พูดคุยและเขียนถึงไว้ในหัวข้อ “การตระหนักรู้ และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน” เรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำท่วม ประเด็นที่ได้รับการพูดถึงมากจากคนในพื้นที่สามารถสรุปแยกประเด็นได้ดังนี้ 1) สิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม 2) สิทธิในการมีส่วนร่วม 3) สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร รวมถึง 4) สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละประเด็นดังนี้

1) สิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ความเดือดร้อนจากเหตุน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้คนส่วนใหญ่มุ่งมองปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ว่าจะเป็นปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้น การอพยพผู้คนที่เก็บเกี่ยวผลผลิต การให้ความช่วยเหลือขอความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย กระทบการแก้ปัญหาและการจัดการน้ำ แต่ในท่ามกลางความเดือดร้อน สิ่งที่น่าใคร่ครวญมากขึ้น ไม่ใช่เพียงเรากำลังเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติ หากกำลังเผชิญกับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นด้วย ปัญหาความเหลื่อมล้ำรวมถึงการเลือกปฏิบัติยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นปัญหาที่ยอมรับว่าปัญหานี้ได้หยั่งรากลึกอยู่ในสังคมไทยจนยากที่จะกำจัดให้หมดไปได้ในเวลาอันสั้นหรือในอนาคตอันใกล้ การบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ก็เฉกเช่นเดียวกันคงยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นการเลือกปฏิบัติทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนในพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นในซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจกับประชาชนในพื้นที่รอบนอกของเมืองขนาดใหญ่แม้ว่าจะมีการอ้างอิง “ประโยชน์ส่วนรวม” มารองรับ และสร้างความชอบธรรมในการจัดการ ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่รอบนอกต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก โดยมีอาจที่จะต่อสู้และขัดขืนใดๆ ต้องจำยอมเสียสละตัวเองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เรื่องของความเท่าเทียมความเสมอภาคจึงอาจยังเป็นเรื่องที่ไกลเกินเอื้อมสำหรับพวกเขาเหล่านี้ เพราะเมื่อคุยกับสมาชิกของชุมชนซึ่งค่อนข้างจะเป็นผู้มีความรู้เรื่องสิทธิ รู้เรื่องกฎหมาย เขาก็จะตั้งคำถามไปถึงหน่วยงานของรัฐหรือสังคมโดยรวม ว่า



“...ขอเรียกร้องสิทธิของชุมชน จากความเสียสละ บ้างได้ไหม...”

(คุณโสภิช จันทคาร, สัมภาษณ์ 15 มิถุนายน 2555 )

ประโยคคำถาม ประโยคนี้แฝงนัยยะหลายๆ อย่างที่สังคมของเราต้องทบทวนว่า ในขณะที่ผู้อื่นกำลังลำบากหรือตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงในการดำเนินชีวิต เนื่องจากกำลังเป็นผู้เสียสละเพื่อคนอื่นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกให้คุณค่าว่ามีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เป็น “ประโยชน์ส่วนรวม” ของสังคม พวกเขาเหล่านั้นจะสามารถเรียกร้องสิทธิที่พวกเขาพึงมีได้บ้างหรือไม่ หรือว่าสิทธิในการได้รับการปกป้องจากรัฐจากภัยน้ำท่วมมิให้เฉพาะประชาชนในพื้นที่เศรษฐกิจเท่านั้น เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน และเข้าใจความรู้สึกของคนในพื้นที่รอบนอกมากขึ้น ขอยกคำบอกเล่าของคนในพื้นที่ ที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสพูดคุยด้วยในวันที่มีฝนตกหนัก ทำให้การพูดคุยเรื่องน้ำท่วมเป็นประเด็นเรื่องยาวและเชิงลึก

“...น้องเชื่อหม้ายว่าถ้าฝนตกหนักแบบนี้ไปอีกสัก 2-3 ชั่วโมง ที่อื่นที่  
ไม่รู้แต่คนแถวนี้ไม่มีใครนอนหลับเต็มตาหรอก แค้กแล้วน้ำจะท่วม...”

(คุณสมชาย ขุนภักดี, สัมภาษณ์ 4 พฤษภาคม 2555)

คำบอกเล่าความรู้สึกบอกให้รับรู้ถึงความกังวลของคนในพื้นที่รอบนอกที่มีต่อภาวะน้ำท่วม ทุกครั้งที่มีฝนตกหนัก บ่งชี้ให้เห็นถึงการขาดความเชื่อมั่นต่อระบบการจัดการเพื่อป้องกันน้ำท่วมของเมืองขนาดใหญ่ รวมถึงพวกเขาเชื่อว่าแม้ว่าพื้นที่ส่วนอื่นของภาคใหญ่จะไม่เกิดน้ำท่วม แต่พื้นที่รอบนอกมีความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมทุกครั้งที่มีฝนตกหนักเพราะพวกเขาไม่มีสิทธิในการปกป้องดูแลจากรัฐที่เท่าเทียมกับพื้นที่ขนาดใหญ่ ชั้นใน ความทรงจำร่วมนี้ เกิดจากประสบการณ์ที่ผ่านมากในหลายๆ ครั้งของน้ำท่วมภาคใหญ่นั้นจะท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอกเท่านั้น และสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดการน้ำท่วมเพื่อปกป้องพื้นที่ชั้นใน ดังนั้น เรื่องของสิทธิความเท่าเทียมจึงเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ แม้ว่าในปัจจุบันประชาชนและชุมชนจะตื่นตัวในเรื่องสิทธิมากขึ้นก็ตามแต่การรวมตัวหรือร่วมกันต่อสู้เพื่อสิทธิในประเด็นของความเท่าเทียม และความเป็นธรรมนั้นยังคงเกิดขึ้นน้อย ซึ่งหากจะให้สิทธิในเรื่องของความเท่าเทียมความเสมอภาคเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ ประชาชนหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิเหล่านี้ก็จำเป็นต้องช่วยกันเรียกร้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเหล่านี้

“...แม้ว่ากฎหมายจะคุ้มครองเรื่องสิทธิเสรีภาพความเท่าเทียมแต่ในแง่  
ของการต่อสู้เพื่อสิทธินั้นไม่ว่าคนคนเดียวหรือชุมชนเดียวจะทำได้...”

(คุณเจริญ พุพงษ์ศิริพันธ์, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2555)

ขณะที่คนในพื้นที่ขนาดใหญ่ขึ้นในสามารถดำเนินชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ แต่คนอีกฝั่งคลองต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วม แล้วคนที่จำต้องเสียสละเหล่านี้ สังคมได้มีมาตรการใดเพื่อพวกเขาบ้าง เพื่อให้ประโยคที่ว่า “คนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย” เป็นความจริงมากขึ้น และหากพวกเขาเหล่านี้ต้องการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมจะร้องขอที่ไหนร้องขอกับใคร ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะต้องทำให้ชาวบ้านเกิดความวางใจ ว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เพราะภัยพิบัติน้ำท่วมจะยังคงเกิดขึ้นอีกในอนาคต เพื่อไม่ให้ประชาชนนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มประชาชนในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ในอนาคต

2) สิทธิในการมีส่วนร่วมนั้นหมายรวมถึง การมีส่วนร่วมในการจัดการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจรวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล ซึ่งจากการบริหารจัดการน้ำท่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และชุมชนในพื้นที่โดยตรง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการได้มาของสิทธิของการมีส่วนร่วมนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เพียงอย่างเดียว แต่อาจขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลโครงการเหล่านั้นว่าจะยอมให้ประชาชนมีสิทธิในการร่วมจัดการแค่ไหนอย่างไร ซึ่งสิ่งที่มักจะเกิดขึ้นคือหน่วยงานของรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนในแง่ของการเข้าร่วมรับฟังข้อมูลเท่านั้น

“...การจัดการน้ำท่วมของหาใหญ่ที่ผ่านมา ชาวบ้านเป็นเพียงผู้รับฟัง แม้ว่าในหลายครั้งจะมีโอกาสได้เข้าร่วมประชุม แต่ก็เป็นการร่วมประชุมเพื่อรับฟัง ไม่ใช่ประชุมเพื่อหารือ การจัดการโครงการใดๆ เราไม่มีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ เลย อย่างโครงการขุดคลอง ร.1 เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในชุมชนแต่ไม่เคยทำประชาพิจารณ์เลย สิทธิขาด (อำนาจตัดสินใจ) อยู่ที่กรมชลประทานเท่านั้น ชาวบ้านได้แต่เพียงรับฟังอย่างเดียว...”

(คุณชนะพันธ์ ล้าลอง, สัมภาษณ์ 2 สิงหาคม 2555)

เสียงสะท้อนที่สอดคล้องกันไปโนทิศทางเดียวกันนี้เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยได้พบเสมอเมื่อไรที่ไต่ถามถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำท่วมของชุมชน ผู้นำชุมชนรวมถึงสมาชิกชุมชนส่วนใหญ่บอกว่า รู้สึกเบื่อการประชุมมาก เพราะไปทุกครั้งก็จะเป็นการไปเพื่อรับฟังข้อมูลแบบเดิมๆ ซ้ำๆ เกือบทุกครั้งแต่หากจะไม่ไปก็กลัวจะถูกกล่าวหาว่าไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐ (ภาพที่ 55-56) และเกือบทุกครั้งที่มีข้อเสนอจากชุมชน ซึ่งน้อยครั้งมากที่ข้อเสนอเหล่านั้นจะถูกหยิบยกนำไปดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมต่างๆ ที่บางครั้งข้อเสนอเหล่านั้นเป็นมติของคนในชุมชนที่ต้องการนำเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ สิทธิของการมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงสิทธิในการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงสิทธิในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล

ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงการขาดบริบทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน



ภาพที่ 55-56 การร่วมประชุมหารือปัญหา น้ำท่วมระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่กับผู้นำชุมชน

ถ่ายเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2554



ถ่ายเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2554

3) สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร เมื่อรัฐกำหนดนโยบายสาธารณะ และมาตรการทางกฎหมาย เฉพาะในการจัดการทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เพื่อกำหนดขอบเขตของภาวะน้ำท่วม และประเมินความเสี่ยงของมนุษย์ที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง และเพื่อเป็นการกำหนดการป้องกันพอเพียงต่อสถานการณ์ที่กำลังเผชิญและกำหนดมาตรการประสานงาน ในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลที่ต้องของชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยง แต่การบริหารจัดการน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่ที่ผ่านมาต้องถือว่าการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องยังถือว่าค่อนข้างน้อย อาทิ ข้อมูลจากกรมชลประทานในกรณีของคลองระบายน้ำที่ 1 หรือคลอง ร.1 ซึ่งเมื่อสอบถามข้อมูลจากคนในพื้นที่พบว่าไม่มีใครทราบข้อมูลที่แน่ชัดเลยว่าปัจจุบันคลอง ร.1 มีขนาดความกว้างเท่าใด แต่หลายๆ คนบอกอย่างมั่นใจว่าไม่น่าจะมีขนาด 90 เมตรตามที่กรมชลประทานได้แจ้งให้ทราบในตอนแรกเริ่ม ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังให้ข้อมูลตรงกันอีกว่า ทราบข้อมูลในตอนแรกที่จะมีการดำเนินการขุดว่าจะมีการขุดคลองระบายน้ำเพื่อช่วยป้องกันน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ ซึ่งจะขุดคลองกว้างขนาด 90-120 เมตร แต่เมื่อสร้างจริงกลับไม่ได้ขนาดตามที่ประกาศให้ประชาชนรับทราบโดยไม่มีกรณีชี้แจงเหตุผลว่าเป็นเพราะเหตุใด และที่สำคัญสมาชิกชุมชนคลองระบายน้ำที่ 1 บอกว่าพวกเขาไม่เคยได้รับการเตือนว่าจะมีความเสี่ยงในการเผชิญกับน้ำท่วมที่แรงขึ้น หนักขึ้นกว่าเมื่อก่อน ทั้งที่เป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการดำเนินโครงการดังกล่าว

“...ลองคิดดูนะเค้าเอาคลองระบายน้ำผ่านชุมชนเรา พาน้ำมาท่วมเรา แต่ไม่มาดูแลเราบ้าง ทำให้เราเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วมสูงขึ้น หนักขึ้น กว่าที่แล้งมา ไม่เคยมีใครหรือหน่วยงานไหนมาบอกมาเตือนว่ามันจะเป็นพรรคนี้อ...”

(คุณเส้น บินลาเต๊ะ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2555)

โครงการขุดคลองระบายน้ำที่ 1 เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญในการช่วยป้องกันน้ำท่วมขนาดใหญ่โดยการช่วยแบ่งน้ำจากคลองอุตะเถา เพื่อระบายน้ำยามหน้าฝนให้ลงสู่ทะเลสาบสงขลาได้เร็วขึ้น คลอง ร.1 มีส่วนสร้างความมั่นใจให้กับคนหาดใหญ่โดยส่วนใหญ่ว่าสามารถช่วยป้องกันน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความจริงน่าจะเป็นเช่นนั้นหากคลอง ร.1 ได้ก่อสร้างตามขนาดที่ทางกรมชลประทานได้ประกาศไว้ในตอนแรก แต่หลังจากการก่อสร้างเสร็จ ได้เกิดน้ำท่วมใหญ่ในเมืองหาดใหญ่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2548 แต่มีหลายคนบอกว่าเป็นเพราะคลอง ร.1 ยังสร้างไม่แล้วเสร็จตามโครงการทั้งหมด แล้วอย่างที่ทราบกัน เมืองหาดใหญ่ได้เผชิญกับน้ำท่วมใหญ่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2553 สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล ก็ได้มีคำกล่าวอ้างจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ปริมาณน้ำในปี พ.ศ. 2553 นั้นมากเกินไปกว่าคลองอุตะเถาและคลอง ร.1 จะสามารถระบายได้ทัน และที่สำคัญพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่นอกจะต้องประสบปัญหาน้ำท่วมใหญ่ เช่นเดียวกับพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของเมืองหาดใหญ่แล้ว ยังต้องเผชิญน้ำท่วมเฉพาะพื้นที่รอบนอกอีกหลายครั้ง ตัวอย่างครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นเมื่อวันขึ้นปีใหม่ของปี พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา ประชาชนในพื้นที่มีข้อสงสัยว่าทำไมพื้นที่มีคลอง ร.1 แล้วชุมชนของพวกเขาแล้วยังคงท่วมเหมือนเดิม และบางชุมชนโดยเฉพาะชุมชนซึ่งอยู่ติดคลอง ร.1 ต้องเผชิญกับกระแสน้ำท่วมที่รุนแรงขึ้นกว่าก่อนที่จะมีการขุดคลอง ร.1 ผ่านชุมชน ซึ่งข้อสงสัยนี้ประชาชนในพื้นที่ไม่เคยได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดคล้ายกับคำถามเหล่านี้ไม่มีซึ่งคำตอบที่ถูกต้อง และชัดเจน ถึงแม้ว่าจะมีผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของพวกเขาโดยตรงก็ตาม ดังนั้นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงยังคงเป็นสิทธิที่ประชาชนต้องทวงถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 4) สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติประชาชนผู้ประสบภัยมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลช่วยเหลือเยียวยารวมถึงการชดเชยฟื้นฟูเพื่อสามารถกลับมาดำเนินชีวิตต่อไปได้ อย่างกรณีของการเกิดอุทกภัยก่อนเกิดเหตุรัฐจำเป็นต้องมีการดูแลเพื่อป้องกันการเกิดอุทกภัยเพื่อให้ผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ขณะเกิดเหตุ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐอย่างเต็มที่และทั่วถึงหลังจากเกิดเหตุ รัฐควรจะมีมาตรการที่จะฟื้นฟูชดเชยให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีของพื้นที่เมืองหาดใหญ่ สถานการณ์ปัญหาในการช่วยเหลือ ชดเชย และฟื้นฟูผู้ประสบภัยนั้นมีความซับซ้อนและมีปัญหามาก เนื่องจากชุมชนพื้นที่รอบนอกที่ประสบอุทกภัยในแต่ละครั้งนั้นมักจะถูกผลกระทบจากอุทกภัยในทั้งสามมิติประกอบกัน นั่นคือ ผลจากธรรมชาติ ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศวัฒนธรรม และผลจากการ

บริหารจัดการน้ำ แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการวิเคราะห์สาเหตุของอุทกภัยไว้อย่างแน่ชัด จึงไม่มีการแบ่งสรรความรับผิดชอบในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลและหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาสำคัญขึ้นคือ การช่วยเหลือเยียวยาเกษตรกรจะเป็นไปตามกรอบของการเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือตามกรอบของสวัสดิการสังคมเท่านั้น ซึ่งการช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นไปตามความสามารถในการช่วยเหลือของสังคม โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบจากการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงาน ซึ่งในกรณีของประเทศไทย การช่วยเหลือเยียวยาตามกรอบดังกล่าว มักจะมีมูลค่าจำกัด เช่น 2,222 บาท สำหรับพื้นที่นาข้าวที่ถูกน้ำท่วม หรือ 5,000 บาท สำหรับครัวเรือนที่ถูกน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงพอแม้แต่จะชดเชยความเสียหายของทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยโดยตรง ยังไม่ต้องกล่าวถึงการชดเชยสำหรับความสูญเสียโอกาส และฟื้นฟูเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะติดตามมาในอนาคต

จากเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมา นอกจากจะพบปัญหาการช่วยเหลือ ชดเชย หรือเยียวยาที่น้อยเกินไป ค่าใช้จ่ายไปแล้ว ยังพบสิ่งที่น่าพิจารณาคือ ส่วนใหญ่ระบุว่า การช่วยเหลือของทางรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐไม่ทั่วถึง ในขณะที่เกิดเหตุความช่วยเหลือจำกัดอยู่เพียงพื้นที่ที่ติดถนนสายหลัก ขณะที่พื้นที่ในตรอกซอยความช่วยเหลือไปไม่ถึง ต้องอาศัยการช่วยเหลือกันเองของคนในชุมชน และการช่วยเหลือก็มักจะไปเน้นตรงพื้นที่ที่เป็นข้าวใหญ่มากกว่า ประชาชนในพื้นที่รอบนอก นอกจากต้องเผชิญกับการเกิดน้ำท่วมซ้ำซากจากสาเหตุทั้งจากธรรมชาติ กอปรกับบริหารจัดการอีกส่วนหนึ่งแล้ว ยังต้องพบกับความช่วยเหลือที่ไม่ทั่วถึง และไม่เท่าเทียมกับพื้นที่อื่นอีกด้วยเนื่องจากในขณะที่เกิดเหตุพื้นที่รอบนอกเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมสูงถูกตัดขาด การพื้นที่ส่วนอื่นเพราะการช่วยเหลือทำได้ยากเนื่องจากกระแสที่เชี่ยวกราดในคลองอยู่ตะเภาขวางกั้นแล้ว และที่สำคัญการให้คุณค่า ให้ความสำคัญทั้งจากสื่อ และสังคมโดยทั่วไป น้อยกว่าพื้นที่ขนาดใหญ่ชั้นในซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจและเป็นพื้นที่ที่ “เป็นข่าว”

การชดเชยเยียวยาจากรัฐบาลต้องยอมรับว่าสภาพความเป็นจริงมีความแตกต่างจากคำประกาศของรัฐบาลมาก อาทิ เงินชดเชยค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัย หากบ้านเสียหายหลัง ชดเชย 30,000 บาท เสียหายบางส่วนชดเชย 10,000 บาท จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัย ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนในชุมชนรอบนอกร้อยละ 80 ที่ไม่ได้รับเงินชดเชย ส่วนที่ได้รับก็ได้เงินจำนวนน้อยกว่าความเสียหายจริงที่แจ้งกับทางราชการไป อาทิ แจ้งไป 20,000 บาท ได้รับเงินชดเชยเพียง 1,000 บาท บ้าง 300 บาทก็มี 200 บาทก็มี ซึ่งประชาชนในพื้นที่บอกว่าเงินชดเชยที่พวกเขาได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับคนกรุงเทพฯ ที่ได้รับทราบจากสื่อต่างกันมากราวกับว่าเราอยู่คนละประเทศ นอกจากนี้พวกเขายังสงสัยในเกณฑ์การพิจารณาเงินชดเชยเป็นอย่างยิ่งว่าใช้เกณฑ์ใด มาตรฐานใดเป็นตัวชี้วัดหรือพิจารณาเงินชดเชยถึงได้เกิดความแตกต่าง เหลือมล้ำอย่างที่ไม่น่าจะเป็นไปได้ เนื่องจากจนถึงบัดนี้ยังไม่มีใครหรือหน่วยงานใดมาตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นเลย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ประชาชนจะมีความเคลือบแคลงสงสัยว่ามีปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเด็นดังกล่าวของการช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง มุมมองและทัศนคติของประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ ประเด็นเรื่องของสิทธิ และการละเมิดสิทธิจากการจัดการน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่เมื่อผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวข้องที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากปัญหาน้ำท่วมที่ประชาชนในชุมชนพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่ต้องประสบซึ่งมีหลากหลายแง่มุมหลากหลายประเด็น ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม และเพื่อความถูกต้องของข้อมูลที่มากขึ้น จึงจำเป็นต้องสอบถามถึงประเด็นเรื่องของสิทธิ และการละเมิดจากมุมมองและทัศนคติของคนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน และการจัดการน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่

จากการได้สัมภาษณ์คุณโสมณ แก้วสุริยัน และคุณสมใจ จงสุข ประธานและกรรมการชุมชนหน้าโรงเหล้าสรรพสามิต ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ด้านฝั่งขวาของคลองอู่ตะเภา คุณโสมณ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลหนึ่งที่ติดตามสถานการณ์ปัญหาน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่อย่างใกล้ชิด (ภาพที่ 57) ซึ่งคุณโสมณ ได้พูดคุยถึงประเด็นปัญหาของการจัดการน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่ไว้หลายประการแต่ประเด็นที่ผู้วิจัย คิดว่าเกี่ยวข้องกับการเกิดน้ำท่วมซ้ำซากของพื้นที่รอบนอกโดยตรงคือระบบการจัดการที่ขาดการบูรณาการ ขาดความร่วมมือของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง

“...เราอยากเห็นหน่วยงานต่างๆที่รับผิดชอบควรจะแก้ไขให้เป็นรูปธรรมสักทีได้แล้ว ไม่ใช่ทำแบบปัญหาไปที ไม่ใช่แก้เวลาเกิดปัญหาน้ำท่วม เหมือนตอนหน้าแล้งนี้ ไม่ได้ทำอะไร (ทำอะไร) ให้เป็นจริงเป็นจัง ควรจะให้หน่วยงานต่างๆ มาบูรณาการร่วมกันทำงานจากสะดวกถึงแหลมโพธิ์ (หมายถึงพื้นที่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ)...”

(คุณโสมณ แก้วสุริยัน, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

มุมมองและทัศนคติของคนหาดใหญ่คนหนึ่งติดตามสถานการณ์การแก้ปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่มาตลอด คือต้องการให้หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องรวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันทำงานแบบบูรณาการตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และเมื่อพูดคุยถึงประเด็นการละเมิดสิทธิจากการจัดการน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ฝั่งคลอง คุณสมใจ (ภาพที่ 58) กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...คันกั้นน้ำด้านนี้ สามารถเปรียบเทียบได้ สูงกว่าประมาณ 2 เมตรที่เราเห็นว่าด้านนี้สูงแต่ทางโน้นต่ำ เพราะด้านโน้นไม่ได้รับการพัฒนา ไหลเลย เมื่อน้ำมาก็ยอมไปท่วมทางโน้นตลอด ถ้าบูรณาการการทำงานก็แก้ได้ปัญหานี้...”

(คุณสมใจ จงสุข, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)



ภาพที่ 57 คุณโสภณชุมชนหน้าโรงเหล้าสรรพสามิตร  
ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555



ภาพที่ 58 คุณโสภณกับคุณสมใจกำลังให้สัมภาษณ์  
ถ่ายเมื่อ 14 กรกฎาคม 2555

สภาพทางกายภาพที่สามารถเห็นได้ชัดเจนว่า พลังกันน้ำของคลองอุตะเถาที่มีระดับไม่เท่ากัน เมื่อมีการเอ่อล้นของน้ำจากคลองก็จะล้นมาทางฝั่งตะวันตกซึ่งมีระดับของพังกันน้ำที่ต่ำกว่า ซึ่งปัญหานี้ คุณโสภณเห็นว่า สามารถแก้ไขได้ไม่ยากหากมีการประสานความร่วมมือกันทำงานอย่างบูรณาการทั้งจาก เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองควนลัง และกรมเจ้าท่า ซึ่งหากเกิดความร่วมมือกันดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหา น้ำล้นตลิ่งจากคลองอุตะเถาเข้าท่วมพื้นที่ทางฝั่งตะวันตกได้อย่างแน่นอน

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์คุณเสณี จงสุข กรรมการชุมชนบางหัก ซึ่งพื้นที่ชุมชนที่อยู่ทางฝั่งตะวันออกของคลองอุตะเถาอีกชุมชนหนึ่ง คุณเสณีเป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทในการติดตามสถานการณ์น้ำท่วมหาดใหญ่มาตลอด เมื่อพูดคุยถึงประเด็นของการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่รอบนอก คุณเสณีได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“...การเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของคลองอุตะเถาถือว่าเป็นน้ำท่วมแบบซ้ำซากแล้ว ซึ่งสาเหตุมาจากพื้นที่ฝั่งโน้นต่ำกว่าฝั่งนี้ประมาณ 1 เมตร ประกอบกับการจัดการที่ไม่ให้น้ำท่วมฝั่งตะวันออกเนื่องจากหากให้ฝั่งตะวันออกหรือในเมืองท่วมความเสียหายจะมาก เพราะฉะนั้นก็เสี่ยงไม่ได้ที่ฝั่งตะวันตกจะเป็นพื้นที่รับน้ำ ถ้าถามว่าเป็นการละเมิดสิทธิ (หรือไม่) ก็เหมือนปัญหาที่กรุงเทพฯ เป็นการละเมิดสิทธิ ดังนั้นทางที่ควรคือต้องมีการชดเชยค่าเสียหายให้เหมาะสมให้คนฝั่งโน้นรับได้...”

(คุณเสณี จงสุข, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2555)

การให้สัมภาษณ์ดังกล่าวนี้สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์คนในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของคลองอุตะเถา ที่รับรู้ว่าตนเองและชุมชนกำลังถูกเลือกปฏิบัติให้เป็นที่รับน้ำแทนพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน ซึ่งถือว่าการละเมิดสิทธิ และควรจะมีการพูดคุยหาหรือเรื่องนี้อย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การชดเชยเยียวยาที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เมื่อสอบถามถึงแนวทางการแก้ปัญหา น้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ ซึ่งนำไปสู่

ประเด็นเรื่องการขุดขยายคลอง ร.1 รวมถึงการขุดลอกคลองอุต๊ะเกาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำ เพื่อลดปัญหาการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่

“...การแก้ไขปัญหานี้คือควรจะ ขุดลอกคลองอุต๊ะเกาให้ดี ตรงไหนที่ คดเคี้ยวมากควรจะต้องขุดให้ตรงเพื่อให้ระบายน้ำได้เร็วขึ้นลดการล้นตลิ่ง ของน้ำด้วย แล้วคลอง ร.1 ก็ควรขุดให้กว้างกว่านี้ ซึ่งจริงๆ พี่ก็ไม่รู้ว่า ตอนนี้ง่ามก็เมตรแต่พี่ยังมองว่ามันยังแคบเกินไป พี่ว่าถ้าทำได้ปัญหาน้ำท่วมก็คงช่วยได้เยอะ...”

(คุณเสณี จงสุข, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2555)

เสียงของผู้ที่ติดตามสถานการณ์ปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่ส่วนใหญ่จะมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องของแนวทางการแก้ปัญหา คือ การขุดลอกคลองอุต๊ะเกา และการขยายคลอง ร.1 ให้มีความกว้างมากขึ้นเพื่อการระบายน้ำที่ดีขึ้นสามารถรองรับกับปริมาณน้ำที่ดูเหมือนจะเพิ่มขึ้นตลอดในแต่ละปี

เสียงจากคนในพื้นที่หาดใหญ่ชั้นในซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจ (ภาพที่ 59) เมื่อพูดคุยถึงความคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับพื้นที่หาดใหญ่ออกนอกมีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมแบบซ้ำซากซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดการเพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่พวกเขาอยู่อาศัยและใช้เป็นแหล่งในการทำมาหากินอยู่ คุณณัฐพล ซึ่งเป็นหนึ่งของคนในพื้นที่เศรษฐกิจ (ภาพที่ 60)

“...เมืองหาดใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เป็นกันกระแทกทำให้ยากต่อการ หลีกเลียงปัญหาน้ำท่วมซึ่งถือว่าระบบผังเมืองที่ไม่ดี แต่การที่น้ำจะท่วม ตรงไหนของเมืองนั้นมันอยู่ที่ การบริหารของนักการเมือง ว่าเขาต้องการให้ไปท่วมตรงไหน ซึ่งปกติเค้าก็จัดการให้ท่วมรอบนอก ก่อนตลอดอาจเนื่องจากมูลค่าความเสียหาย ดูได้จากตอนน้ำท่วมใหญ่ เมื่อปี 53 น้ำท่วมจากรอบนอกก่อนจนเต็มรอบนอกแล้วถึงไหล เข้าท่วมในเมือง...”

(คุณณัฐพล เจริญเจริญลาภ, สัมภาษณ์ 8 สิงหาคม 2555)

มุมมองของคนในพื้นที่เศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาน้ำท่วมนั้นไม่ได้เกิดจากปัญหาจากธรรมชาติหรือสภาพภูมิอากาศเพียงเท่านั้นแต่ยังผูกโยงกับเรื่องของการเมือง และเศรษฐกิจ โดยพื้นที่รอบนอกก็มักได้รับผลกระทบจากการจัดการนั้นก่อนพื้นที่อื่นเสมอ เรื่องน้ำท่วมกลายเป็นเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิ



ที่รัฐใช้ในการจัดการปัญหาน้ำท่วม มีส่วนไปซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีอยู่เดิม และเมื่อพูดถึงประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิและแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมคุณจอมพจน์ (ภาพที่ 61) ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“...ปัญหาการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจากประเด็นนี้ ก็คงหนีไม่พ้นการขาดเซี่ยวยยาให้เหมาะสมให้คนในพื้นที่ฝั่งนั้นเค้ารับได้เพราะยังไงเค้าคงป้องกันในเมืองก่อนอยู่แล้วอย่างที่ว่า กั้นอยู่ แต่การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจริงๆนั้นคิดว่าแก้ได้นะ แต่ต้องใช้งบเยอะ คือต้องเวนคืนพื้นที่เพื่อทำ ฟลัดเวย์ หรือไม่ก็ต้องขุดคลองให้ลึกและกว้างกว่านี้อีก คิดว่าแก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ได้แน่นอน...”

(คุณจอมพจน์ โปธิสุข, สัมภาษณ์ 8 สิงหาคม 2555)



ภาพที่ 59 ตลาดแผงทองซึ่งตั้งอยู่ในย่านเศรษฐกิจของเมืองหาดใหญ่  
ถ่ายเมื่อ 8 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 60 คุณณัฐพล ผู้ให้ข้อมูลจากตลาดแผงทอง  
ถ่ายเมื่อ 8 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 61 คุณจอมพจน์กำลังให้สัมภาษณ์  
ถ่ายเมื่อ 8 สิงหาคม 2555

ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่เสียงส่วนใหญ่มีความมั่นใจว่าสามารถแก้ได้หรือสามารถทำให้เบาบางลงได้ด้วยการจัดการเรื่องระบบการระบายน้ำทั้งการขุดลอกคลองอุ้ตะกาศ และการขุดคลอง ร.1 ให้ได้ขนาดที่สามารถรับน้ำได้เพียงพอ ซึ่งจากเสียงสะท้อนทั้งคนในพื้นที่รอบนอก และคนในพื้นที่ใกล้เคียงต่างมี

ความเห็นตรงกันในเรื่องการชดเชยน้ำที่ได้ขนาดเพียงกับปริมาณน้ำหลากในฤดูฝนจะช่วยแก้ปัญหาน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ได้ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ต่างตั้งสงสัยว่ามีอุปสรรคติดอยู่ที่เรื่องใด จึงทำให้ความปัญหาดังกล่าวจึงไม่ได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองเสียที

เสียงจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่คลุกคลีชุมชนในพื้นที่รอบนอก และมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาน้ำท่วมหาดใหญ่ในมุมมองประเด็นเรื่องสิทธิ และการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจากการจัดการปัญหาน้ำท่วมของพื้นที่เมืองหาดใหญ่ ที่ได้แสดงความเห็นเรื่องสิทธิว่า หากพูดถึงเรื่องสิทธิ ถ้ามองว่าประชาชนเขารู้เรื่องสิทธิของตนเองหรือยัง เพราะหากเขายังไม่เข้าใจเรื่องสิทธิ เขาย่อมไม่เข้าใจเรื่องการละเมิดสิทธิขั้นแรกต้องมีแนวทาง และวิธีที่จะให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเอง แต่สิทธิก็เปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองด้านคือเมื่อทุกคนตระหนักในสิทธิของตน การละเมิดสิทธิก็จะลดลง แต่ขณะเดียวกันอาจทำให้ให้การดำเนินโครงการใดๆ มีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่ายจะเรียกร้องสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนเอง และคัดค้านเมื่อโครงการนั้นๆ ทำให้เสียประโยชน์ต่อฝ่ายตนเอง

“...สิทธิและความเท่าเทียมเป็นเรื่องที่ดี แต่ถ้าหากทุกคนรู้เรื่องสิทธิของตัวเองแล้วคิดแต่เรื่องสิทธิของตนเองจนลืมนึกถึงประโยชน์ของส่วนรวม หากเป็นเช่นนั้นก็จะอาจทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม...”

(คุณฐณณฎฐ ศรีสุข, สัมภาษณ์ 8 สิงหาคม 2555)

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า เรื่องสิทธิเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชน แต่ในทางกลับกัน ในสังคมไทยการให้สิทธิแก่ประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่จะเข้าถึงเอกสาร สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ แม้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจมักจะคิดว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจทำให้อำนาจในการควบคุม สถานการณ์ของตนไม่เด็ดขาด และเกิดข้อจำกัดในการจัดการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เนื่องจากในการจัดการของแต่ละนโยบาย ในแต่ละโครงการย่อมมีผู้ได้ และผู้ที่เสียผลประโยชน์เสมอ ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจมักจะมีการดำเนินการที่ตัดปัญหาความยุ่งยากออกไปเพื่อให้ง่ายต่อการดำเนินการ แม้ว่าความยุ่งยากที่พวกเขาหมายถึงนั้นคือ สิทธิในการมีส่วนร่วม และความต้องการของประชาชนก็ตาม

สิ่งหนึ่งที่ควรมีการพิจารณาอย่างเร่งด่วนควบคู่ไปกับการหาแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่ถูกต้องและเป็นธรรม คือเกณฑ์และมาตรฐานที่ใช้ในการพิจารณาจ่ายเงินค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมปัญหาน้ำท่วม เพราะเมื่อประชาชนได้รับการชดเชยเยียวยาที่ไม่เป็นธรรมจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งตามมาและอาจจะลุกลามบานปลายไปสู่การชุมนุมที่ผิดกฎหมาย และกระทบต่อสิทธิของคนอื่น

อย่างที่มีปรากฏในการปิดถนนเพื่อเรียกร้องเงินชดเชยของชุมชนในพื้นที่ภาคกลาง ดังนั้นประเด็นของเรื่อง การชดเชยเยียวยาจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างมีความสำคัญ และควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง

“...ต้องยอมรับว่าเรามีเกณฑ์หรือมาตรฐานในการพิจารณาการชดเชยเยียวยาที่ค่อนข้างหยابทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ประสบภัย แต่เกณฑ์เหล่านั้นสร้างขึ้นมาเพื่อการทำงานที่ง่ายของเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นในการจะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ต้องมีการแก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านี้...”

(คุณณัฐชัย เพ็ชรทองมา, สัมภาษณ์ 29 สิงหาคม 2555)

มุมมองในส่วนการแก้ปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิจากการจัดการปัญหาน้ำท่วม คุณณัฐภรฤต ได้ให้ทัศนะไว้อย่างน่าสนใจว่า การช่วยเหลือเยียวยาในเรื่องปัญหาน้ำท่วมเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งปัญหาน้ำท่วมควรมีการค้นหา วิเคราะห์สาเหตุอย่างจริงจังเพื่อหาวิธีการบริหารจัดการแก้ปัญหที่ต้นเหตุ

“...การแก้ปัญหาคงจะหาวิธีการบริหารจัดการน้ำซึ่งเป็นการแก้ที่ต้นเหตุ ถึงแม้ต้องใช้งบประมาณมาก ใช้เวลานาน ก็ดีกว่ามาแก้ที่การเยียวยาชดเชย ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะหากมาพูดถึงเรื่องการชดเชยเยียวยา ก็มีแต่จะเพิ่มความแตกแยก เพราะน้ำท่วมเป็นปัญหาซ้ำซาก คงไม่มีใครอยากได้ค่าชดเชยเยียวยาแลกกับการประสบปัญหาน้ำท่วมทุกปี...”

(คุณณัฐภรฤต ศรีสุข, สัมภาษณ์ 8 สิงหาคม 2555)

หากทำได้อย่างข้อเสนอข้างต้น ประเด็นเรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิจากการจัดการน้ำท่วมจะเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องพูดถึงอีกซึ่งเป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน หากการแก้ปัญหาน้ำท่วมจำเป็นต้องใช้เวลานาน และงบประมาณสูงในการจัดการ ดังนั้นสิ่งที่ควรทำในสถานการณ์ปัจจุบันคือการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และชัดเจนแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเรียนรู้เพื่ออยู่กับปัญหาน้ำท่วมได้อย่างตระหนักรู้ และเข้าใจ เพื่อจะทำให้ประชาชนมีความพร้อมในการรับมือกับปัญหาอุทกภัย

“...จำเป็นให้ชุมชนต้องเรียนรู้การอยู่ร่วมกับน้ำและที่สำคัญชุมชนต้องเข้าถึงข้อมูลของรัฐและรัฐเองต้องมีช่องทางในการสื่อสารกับชุมชน เพื่อให้ชุมชนรับมือกับปัญหาน้ำท่วมด้วยความตื่นตัวแต่ไม่ตื่นตระหนก...”

(คุณณัฐชัย เพ็ชรทองมา, สัมภาษณ์ 29 สิงหาคม 2555)

โดยสรุป เรื่องสิทธิและการละเมิดสิทธิ ยังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อน เต็มไปด้วยเงื่อนไขและยังคงเป็นเรื่องยากในการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสิทธิ แม้ว่าสิทธิเหล่านั้นจะได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้วก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิและการละเมิดสิทธิในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุทกภัยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการป้องกันภัย เรื่องของการช่วยเหลือในขณะเกิดเหตุหรือการชดเชยเยียวยาในช่วงหลังเกิดเหตุ เนื่องจากในการจัดการอุทกภัยในปัจจุบันนั้นจะมีความซับซ้อนและเกี่ยวโยงกันทั้งในเชิงพื้นที่ เชิงเศรษฐกิจและการเมือง อย่างกรณีของพื้นที่เมืองหาดใหญ่ซึ่งมีภูมิศาสตร์เป็นลักษณะของแอ่งกระทะ และพื้นที่ของเมืองได้แบ่งเป็นพื้นที่หาดใหญ่ชั้นในและพื้นที่รอบนอก โดยมีคลองอุตะภาที่เปรียบเสมือนเส้นแบ่งเขตแดน เมื่อต้องการป้องกันพื้นที่ชั้นในซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจของเมืองให้ปลอดภัยจากน้ำท่วมหรือได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมให้น้อยที่สุดนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อระบายน้ำออกจากพื้นที่ โดยการระบายน้ำผ่านไปยังพื้นที่รอบนอก เป็นเหตุให้ชุมชนและประชาชนในพื้นที่รอบนอกต้องรับกับความเสี่ยงในการเกิดน้ำท่วมสูงและยาวนานขึ้นกว่าปกติ ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในสิทธิที่จะได้รับการปกป้องดูแลจากรัฐในฐานะพลเมือง แม้ว่าการจัดการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิประชาชนในพื้นที่รอบนอก และที่สำคัญการจัดการดังกล่าวนั้นประชาชนในพื้นที่รอบนอกไม่ได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ แม้ว่าว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมหรือสิทธิในการรับรู้ข้อมูลนั้นในถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดแล้วก็ตาม แต่สิทธิเหล่านี้กลับถูกละเมิดและยังไม่เกิดขึ้นจริงในเชิงปฏิบัติ นอกจากนี้ประเด็นของสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาในขณะเกิดเหตุก็ยังชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการได้รับความช่วยเหลือของประชาชนในพื้นที่หาดใหญ่ชั้นในกับประชาชนในพื้นที่รอบนอก รวมถึงการแบกรับภาระเป็นพื้นที่รับน้ำแทนพื้นที่ชั้นในของชุมชนรอบนอกซึ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตจากน้ำท่วมนั้น ยังคงปราศจากการชดเชยใดๆ จากรัฐ ทั้งที่พวกเขาสิทธิอย่างชอบธรรมที่จะได้รับการชดเชยในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจและการดำเนินการใดๆ ของรัฐ ดังนั้นการจัดการน้ำท่วมดังกล่าวถือว่าเป็นการจัดการที่ละเมิดสิทธิประชาชนในพื้นที่รอบนอก ควรจะมีการทบทวนแก้ไขกันอย่างจริงจังและเร่งด่วนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงเพื่อให้สิทธิของประชาชนเกิดเป็นจริงตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย

## บทที่ 6

### จากบทเรียนสู่แนวทางปฏิบัติ

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ผู้วิจัยมุ่งนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่ได้จากการค้นพบจากการลงพื้นที่สนามของชุมชนรอบนอกเมืองหาดใหญ่ในประเด็นสิทธิและการละเมิดสิทธิจากการจัดการน้ำท่วม การถอดบทเรียนน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ที่ผ่านมา เพื่อให้มีการจัดการน้ำท่วมที่ทำให้ผู้ประสบภัยได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการรับการปกป้องและช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางการเตรียมตัวรับมือวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของผู้ประสบภัย และให้เกิดแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดการล่วงละเมิดสิทธิ เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในขณะที่เกิดภัยพิบัติต่างๆ อย่างแท้จริงและยั่งยืน การหาแนวทางจัดการน้ำท่วมเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาให้เกิดการจัดการน้ำท่วมในอนาคต เพื่อให้เกิดเป็นประเด็นในการค้นหาแนวทางในการปฏิรูปการจัดการน้ำท่วมอย่างถูกต้องเป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้นในสังคมไทยของเราต่อไป จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ชุมชนรอบนอกของเมืองหาดใหญ่ จากปัญหาที่ได้รับการสะท้อนจากชุมชนทำให้จำเป็นต้องพิจารณาถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วม ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ประเด็นหลักๆ คือ 1) องค์กรและหน่วยงานที่จัดการน้ำท่วม 2) มาตรการทางกฎหมาย 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม 4) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย และ 5) การแก้ปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน

จากผลการศึกษาในประเด็นของการรับรู้และการตระหนักในเรื่องสิทธิของประชาชนในพื้นที่รอบนอกของเมืองหาดใหญ่ พบว่า ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่จะรู้และเข้าใจเรื่องสิทธิตามกฎหมายของการเป็นพลเมืองของรัฐ ประชาชนในพื้นที่ชุมชนรอบนอกในชุมชนที่เป็นพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่จะรู้และเข้าใจในสิทธิของตนเอง ว่าตนเองมีสิทธิมีความเท่าเทียมกับประชาชนคนไทยทุกคนในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐ ประชาชนในพื้นที่ชุมชนรอบนอกรู้ว่าพวกเขามีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเอง และโครงการหรือการจัดการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน พวกเขาเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการนั้นๆ และประการสำคัญประชาชนในพื้นที่ชุมชนรอบนอกมีการรับรู้และตระหนักว่าพวกเขากำลังถูกละเมิดสิทธิจากการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ มีการเข้าใจและรับรู้ว่าเป็นพื้นที่ชุมชนของพวกเขาต้องประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก นอกจากสาเหตุตามธรรมชาติแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจัดการให้พื้นที่ชุมชนเป็นพื้นที่รับน้ำ เพื่อป้องกันการเกิดน้ำท่วมของพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน ดังนั้นพวกเขาจึงเรียกร้องสิทธิในการชดเชยเยียวยาจากการที่ต้องเป็นพื้นที่รับน้ำแทนพื้นที่หาดใหญ่ชั้นใน

เสียงสะท้อนจากชุมชนถึงแง่มุมต่างๆ ของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำท่วมของพื้นที่เมืองหาดใหญ่ที่ทำให้เกิดการล่วงละเมิดสิทธิชุมชนรวมถึงสิทธิมนุษยชนมีมากมายหลายประการด้วยกันดังนั้นจากบทเรียนที่ผ่านมาสามารถนำข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาที่ได้สะท้อนจากชุมชนมาใช้

ในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนแม่บทในการบริหารจัดการน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพและกระทบต่อสิทธิของประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งโดยสรุปแผนแม่บทหรือการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการน้ำท่วมต้องคำนึงถึงและพิจารณากันที่ความรับผิดชอบของกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์โดยความรับผิดชอบเป็นกระบวนการที่ต้องมีองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้ คือ

หนึ่ง มีความโปร่งใส มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยวิธีการที่เหมาะสมและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ เป็นการสื่อสารข้อมูลที่มากกว่าหนึ่งทาง และทางที่ดีที่สุดควรเป็นการพูดคุยกัน

สอง การมีส่วนร่วม ชุมชนมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือ และเข้าร่วมทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการที่เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำเนินการ

สาม มีเสียงสะท้อนเชิงรุก ชุมชนสามารถสะท้อนความคิดเห็นในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเข้าถึงได้ เสียงสะท้อนจากชุมชนถูกนำไปปฏิบัติและถูกแจ้งให้ชุมชนทราบ

สี่ มีการติดตาม ประเมินผล และการเรียนรู้ ชุมชนต้องเข้าร่วมในการติดตามทบทวนความก้าวหน้าของโครงการเมื่อเทียบกับเป้าหมาย นำผลการประเมินไปถอดบทเรียนเพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานในอนาคต

ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้สร้างความสูญเสียให้เมืองขนาดใหญ่จำนวนมาก ปัญหาน้ำท่วมนั้นผูกโยงกับเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ ทั้งในเชิงเทคนิค สังคม เศรษฐกิจการเมือง และกฎหมาย หากเมืองขนาดใหญ่ได้เรียนรู้ผ่านความวิกฤติที่ผ่านมาอย่างจริงจัง ก็ถือได้ว่าเราสามารถแปรวิกฤติที่เกิดขึ้นให้เป็นโอกาสในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมไม่ให้เกิดความผิดพลาดอีก รวมถึงการคำนึงถึง สิทธิและการละเมิดสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม โดยควรมีการจัดการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

## 1. องค์กรและหน่วยงานที่จัดการน้ำท่วม

การจัดการน้ำท่วม จำต้องกระทำตามหลักการที่รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางไว้ โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามหลักที่วางไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ก็ได้วางแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนไว้ กล่าวคือ รัฐต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยร่วมกับชุมชนและประชาชน

องค์กรจัดการน้ำท่วมโยกกับองค์กรที่มีอำนาจจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ซึ่งอาจจะมีหลายองค์กร และมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการหลายแบบ มีทั้งในส่วนที่เป็นรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การมีองค์กรจำนวนมากย่อมมีอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตามทุกหน่วยงานจำเป็นต้องช่วยกันออกแบบระบบการทำงานให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ของแต่ละ

ฝ่ายประสานเข้าเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อให้ระบบการทำงานสามารถเชื่อมโยงกัน อย่างเป็นองค์รวม ทั้งนี้อาจจะ โดยผ่านการทำแผนจัดการน้ำที่มาร่วมกันอย่างเป็นระบบ ปัญหาการทำงานขององค์กรด้านน้ำอาจจะเกิดเนื่องจาก องค์กรต่างๆ ไม่สามารถทำแบบเชิงบูรณาการได้ หรืออาจจะทั้งไม่ประสงค์จะประสานงานกัน และไม่สามารถจะ ประสานงานกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น เรื่องนี้จำเป็นต้องหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การทำงาน ร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ คงจะต้องดูพื้นที่และปัญหาเป็นที่ตั้ง ธรรมชาติของน้ำไหลจากที่สูงไปที่ต่ำ มีระบบ ลุ่มน้ำตามธรรมชาติ พื้นที่ในทางการบริหารกับพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์อาจไม่ไปด้วยกัน เรื่องระบบการบริหาร จัดการต้องทำอย่างเป็นองค์รวม มิฉะนั้นจะแก้ไขปัญหาไม่ได้ ดังกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเมืองหาดใหญ่ ที่สิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับการปกป้องดูแลจากรัฐมีข้อจำกัดอันมีเหตุมาจากประเด็นของ อำนาจการบริหารเชิงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงขอบเขต ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ที่ยังขาดการประสานการทำงานเป็นองค์รวม

“...อำนาจในการลอกคลองอยู่ตะเภาเป็นของกรมเจ้าท่า คลอง ร.1 อยู่ในอำนาจของกรมชลประทาน ถึงเทศบาลเค้าอยากจะทำอยาก จัดการเรื่องคลองตามที่ชาวบ้านเสนอเค้าก็ทำให้ไม่ได้ เรื่องมัน เป็นอย่างนี้...”

(คุณโสภณ แก้วสุริยัน, สัมภาษณ์ 14 กรกฎาคม 2555)

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคในการป้องกันและ แก้ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดจากเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งพื้นที่ในการจัดการ ที่ยังขาดการประสานความร่วมมือและบูรณาการในการแก้ปัญหาน้ำท่วม ในพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่

“...น้ำจากคลองมันจะล้นตลิ่งขึ้นมาบริเวณหลังวัดเข้าท่วมชุมชน เพราะตรงนั้นมันไม่มีพนังกั้น เพราะมันติดเขตเทศบาลควนลัง ทางเทศบาลหาดใหญ่เลยสร้างพนังไม่ได้...”

(คุณอนันต์ ชุมประมาณ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2555)

สำหรับระบบบริหารงานส่วนท้องถิ่นอาจใกล้ชิดกับพื้นที่ แต่อำนาจบริหารไม่ครอบคลุมพื้นที่ ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องให้ระบบงานส่วนภูมิภาค หรือระบบของส่วนกลางเข้ามาช่วย เพราะแผนงานระดับชาติ ในหลายๆ ครั้งเป็นเรื่องจำเป็น และนอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐ ยังอาจมีผู้รู้เกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมที่จะช่วยแสดง ข้อมูลและความคิดเห็น ซึ่งอาจจะป็นภาควิชาการหรือภาคประชาชนก็ได้ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ระดมทรัพยากรจาก ฝ่ายต่างๆ เข้ามาสร้างแนวทางในการจัดการน้ำท่วมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ความท้าทายเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงน่าจะ

เป็นเรื่องของการทำงานอย่างหลากหลายวิชาชีพ แบบบูรณาการ เพื่อให้ได้ทำงานร่วมกันเป็นองค์รวมได้อย่างแท้จริง ในความเป็นจริง จำเป็นต้องหาวิธีการว่า จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักนิเวศวิทยา จะทำงานร่วมกับนักสังคมศาสตร์ นักสังคมวิทยา หรือนักกฎหมาย จะมีความเป็นไปได้อย่างไร ที่ข้าราชการส่วนกลางจะร่วมมือกันทำงานอย่างเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะมีความเป็นไปได้อย่างไร ที่นักเทคโนโลยีจะทำงานร่วมกับชาวบ้านและชุมชน จะเป็นไปได้อย่างไรที่จะให้นักผังเมืองกับวิศวกรแหล่งน้ำ รวมทั้งนักธรณีวิทยา นักปฐพีวิทยา และนักนิเวศวิทยา จะทำงานกันอย่างสอดคล้อง โดยมีประเด็นใหญ่ของการทำงานร่วมกัน นอกจากการคิดถึงวิธีการทำงานแนวใหม่แล้ว ยังอาจจะต้องคิดถึงการตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมา เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไข ปัญหาน้ำท่วมอย่างเป็นองค์รวมให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป

## 2. มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม เครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมส่วนใหญ่ เป็นมาตรการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการออกคำสั่งในทางปกครองเพื่อจัดระบบการระบายน้ำ การทำกฎทางปกครองเพื่อกำหนดผังเมืองในลักษณะต่างๆ หรือการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น อาจหมายรวมถึงปฏิบัติการทางปกครองในลักษณะต่างๆ ซึ่งมักก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น เรื่องการสร้างพนัง หรือการทำเขื่อนกั้นน้ำแบบชั่วคราว เป็นต้น แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิประชาชนอีกส่วนหนึ่ง และที่สำคัญประเทศไทยไม่มีกรอบความร่วมมือรับผิดชอบในการตัดสินใจเพื่อการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่บริหารจัดการน้ำไม่จำเป็นจะต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้สิทธิความเท่าเทียมตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกิดเป็นจริงในสังคมไทยมากขึ้น

ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็ยังมีกำหนดเรื่องการใช้ที่ดิน ผังเมือง และเรื่อง การจัดการทรัพยากรน้ำไว้เป็นพิเศษ เป็นที่น่าเสียดายที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังไม่ถูกนำมาพิจารณาบังคับใช้ให้เกิดเป็นจริงเป็นจังขึ้น และหลายเรื่องสามารถนำมาปรับใช้โดยตรงกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำท่วมได้ การคุ้มครองและป้องกันน้ำท่วมในมุมหนึ่งเป็นประเด็นเรื่องสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนจักต้องมีชีวิต สุขภาพที่ดีและปลอดภัย และเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะวางมาตรการต่างๆ ในการจัดการน้ำท่วมอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม มาตรการของรัฐบางประการอาจกระทบสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลในสวนอื่นได้ โดยเฉพาะเรื่องเสรีภาพในการดำเนินการต่างๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้ำท่วมอาจถูกจำกัดไม่ให้ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตามประสงค์ ข้อจำกัดสิทธิที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหาก



เป็นเรื่องที่เหมาะสม บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจโต้แย้งได้ นอกจากจะยอมรับค่าทดแทนชดเชยเยียวยา ไม่ว่าจะในฐานะที่ถูกสิทธิหรือมิให้กระทำกิจกรรมบางอย่างหรือบางช่วงเวลา หรือในฐานะผู้ถูกเวนคืน ในกรณีที่เป็นอย่างยิ่ง

การใช้มาตรการทางผังเมือง การควบคุมใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้าง มาตรการทางผังเมือง การควบคุมใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้างเป็นมาตรการทางปกครองที่สำคัญ เพื่อวางแนวทางในการป้องกัน ภัย และลดภัยน้ำท่วมได้ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ การประเมินความเสี่ยงและความเสียหายหากจะมีน้ำท่วม และการจัดระดับความเสี่ยงภัยของพื้นที่ที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมหรือพื้นที่ที่น้ำจะต้องท่วม ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยงแตกต่างกันไป ความเสียหายจากน้ำท่วม การจัดระดับของความอันตราย และการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยข้างต้นจะต้องถูกประเมินโดยข้อมูลที่ถูกต้อง โดยหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ และต้องดำเนินการเป็นระยะ เพื่อให้ข้อมูลได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เช่น ทุก 5 ปี โดยในระยะยาว จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ภาพรวมกันเป็นครั้งๆ ไป ซึ่งการประเมินเป็นเพียงการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า แต่ในสถานการณ์จริงอาจเกิดแตกต่างจากการคาดการณ์ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่ของตนเอง การจัดระดับภัยของพื้นที่ต่างๆ อาจแบ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะน้ำท่วมเล็กน้อย พื้นที่ที่มีความเสี่ยงระดับกลาง และพื้นที่ที่เสี่ยงมีน้ำท่วมสูง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันภัย ลดความเสี่ยง และลดการลงทุนที่ผิดพลาดได้ หรือวางกฎเกณฑ์ข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามที่สมควรก็ได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ให้น้ำไหลผ่านการใช้พื้นที่ในเชิงของการก่อสร้าง การผังเมือง เป็นเรื่องที่ต้องควบคุมอย่างเหมาะสม สำหรับพื้นที่ที่น้ำจะท่วมถึงอย่างแน่นอน อาจไม่ได้รับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรือทำเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังอาจวางมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างได้ เช่น การไม่ออกใบอนุญาต หรือการออกใบอนุญาตให้ได้ยากขึ้น หรือกระบวนการออกใบอนุญาตอาจจะต้องทำกระบวนการประชาพิจารณ์ที่กว้างขวางขึ้น เป็นต้น สำหรับการสร้างสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่น้ำท่วมหรือน้ำท่วม เพื่อให้เกิดการซังน้ำหนกของผลประโยชน์ของการอนุรักษ์ธรรมชาติเข้าไปมากขึ้น

นอกจากนี้ยังอาจควบคุมการออกแบบอาคารให้เหมาะสม หรือกำหนดลักษณะการใช้งานหรือการทำกิจกรรมในบางพื้นที่ เช่น การควบคุมการติดตั้งระบบไฟฟ้า การสร้างที่เก็บของ ที่โล่ง หรือที่จอดรถ เป็นต้น ที่จะมีการใช้งานให้น้อยที่สุด มาตรการควบคุมการก่อสร้างและการวางระบบการจัดการต่างๆ ไว้ล่วงหน้านี้ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากกับการจัดการน้ำท่วม มาตรการทางผังเมืองและการควบคุมใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้าง ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่น้ำท่วมจึงอาจทำให้พื้นที่ต่างๆ กลายเป็นพื้นที่ที่ต้องรับภาระเกี่ยวกับน้ำที่แตกต่างกันไป เช่น พื้นที่ทำเขื่อน พื้นที่ที่ต้องกันให้เป็นทางผ่านของน้ำ พื้นที่ที่เป็นที่รับน้ำ หรือเป็นพื้นที่ที่ต้องถูกน้ำซัง เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลบางประการ อาจจะถูกควบคุมเรื่องการก่อสร้าง หรือการทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเจ้าของที่ดินบริเวณอื่นอาจไม่ถูกจำกัดสิทธิ ดังนั้น การชดเชยอย่างเป็นทางการจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไป

### 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม

ในการจัดผังเมืองเกี่ยวกับน้ำและการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอย่างการสร้างเขื่อนหรือท่าเทียบเรือในหลายกรณี กฎหมายไทยให้สิทธิประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อยู่แล้ว สำหรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วมจึงเป็นเรื่องที่รัฐสมควรให้การสนับสนุนในลักษณะเดียวกัน สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม หมายถึง สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิในการโต้แย้ง สิทธิที่จะร่วมตัดสินใจ และสิทธิในการฟ้องคดีหากสิทธิที่มีถูกละเมิด สิทธิในการมีส่วนร่วมตามระบบกฎหมายไทย เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายด้านข้อมูลข่าวสาร และระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิอย่างถูกต้อง

ที่ผ่านมาไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติที่ใด ประชาชนต่างพยายามช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นควบคู่ไปกับการทำงานของรัฐเสมอ ในปัจจุบันองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ภัยพิบัติได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งองค์กรที่เป็นรูปแบบ และที่ไม่เป็นทางการ มีทั้งส่วนของงานช่วยเหลือลักษณะกาชาด หรืองานอาสาสมัครแบบกุ่มกุ่ม รวมทั้งอาสาสมัครในเชิงการดูแลเยียวยาผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ และมีทั้งองค์กรภายในประเทศและองค์กรมนุษยธรรมต่างประเทศ ที่ผ่านมานอกเหนือจากรัฐแล้วหน่วยงานฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเหลือดูแลและฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และในหลายกรณีการทำงานของภาคประชาสังคมกลับมีประสิทธิภาพดีกว่าการทำงานของหน่วยราชการ เพราะเจ้าหน้าที่ยังทำงานล่าช้าตามระบบราชการในยามปกติ โดยมีบุคลากรจำกัด และยังทำงานแบบราชการที่ไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างทันการณ์ ยิ่งไปกว่านั้นอาจมีการทำงานที่อิงกับการเมืองที่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกในการดำเนินการหรือมีปัญหาการดำเนินการโดยทุจริต ซึ่งตรงกันข้ามกับการทำงานของฝ่ายประชาสังคม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานแบบไม่เป็นทางการ ยืดหยุ่นคล่องตัว และตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการทำงานขององค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งหากทิศทางเป็นเช่นนี้ กฎหมายน่าจะต้องเปิดช่องทางให้หน่วยงานเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนและชุมชน สามารถเข้าใช้ทรัพยากรและเครื่องมือของรัฐเพื่อช่วยแก้ปัญหาให้กับส่วนรวมให้มากขึ้น โดยรัฐอาจจะเป็นผู้สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และข้อมูลต่างๆ อย่างทันการณ์และยืดหยุ่นตามสภาพความเป็นจริง และหากผู้ประสบภัยหรือชุมชนที่ประสบภัยจะมีกิจกรรมเพื่อให้ช่วยเหลือตัวเองได้เร็ว ก็เป็นเรื่องที่รัฐน่าจะต้องสนับสนุนอย่างเต็มที่

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในรูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในลักษณะต่างๆ แล้ว องค์กรภาคประชาสังคมยังสมควรมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติด้วย เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การตัดสินใจที่ผิดพลาดอาจจะยิ่งทำให้ภัยพิบัติมีความเลวร้ายทั้บถมหวิคูน ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม

แม้ในสภาวะมีภัยพิบัติก็เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่จะเข้าถึงเอกสาร สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนก็ต้องมีอยู่เท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ผู้มีอำนาจมักจะคิดว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจทำให้อำนาจในการควบคุม สถานการณ์ของตนไม่เด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของรัฐที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยากที่จะได้รับการยอมรับ เพราะอาจเป็นไปได้โดยไม่ถูกต้องได้ ดังนั้นหากการเปิดให้ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมในการดำเนินการหรือการตัดสินใจ ทำได้ยาก ก็อาจจะดำเนินการโดยมีความยืดหยุ่น เช่น จัดให้มีการรับฟังเฉพาะผู้ที่ต้องเสียหายอย่างร้ายแรง หรือการจัดระบบให้มีการส่งตัวแทนเข้าร่วม เป็นต้น ทั้งนี้รัฐต้องมีความเชื่อในหลักการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตย และพยายามแสวงหาแนวทางให้ประชาชนแต่ละฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ของรัฐอย่างมีคุณภาพ เท่าที่จะเป็นไปได้

แม้จะอยู่ในสภาวะวิกฤติ ก็มีได้หมายความว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องถูกละเลยอย่างเด็ดขาด อันที่จริงแล้วในยามสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น ไม่ว่าจะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายใด ไม่อาจทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ได้ง่าย ยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมในเชิงเทคนิค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการระบายน้ำ การผลักดันน้ำ การดันน้ำ การพร่องน้ำ การใช้ถนนเป็นทางน้ำ การเก็บน้ำ และการสร้างพังกั้นน้ำ ที่จำเป็นต้องทำอย่างมีหลักวิชาการที่ถูกต้องนั้น นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปแล้ว การมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ก็เป็นเรื่องที่สมควรสนับสนุนให้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ถูกต้อง รอบคอบ และสมเหตุสมผลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญจากภายในประเทศ หรือในบางเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการความรู้ที่กว้างขวางมาก อาจจำเป็นต้องมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศด้วย และควรให้ความสำคัญกับการรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการ ตัดสินใจในเรื่องที่ความซับซ้อนและต้องการความรู้ทางวิชาการชั้นสูงด้วย

#### 4. การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย

ในเหตุการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมประชาชนผู้ประสบภัยมีสิทธิในการการรับการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐอย่างเต็มที่ แม้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะพยายามช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้น โดยเฉพาะการรักษาชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินแล้ว แต่รัฐยังมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐต้องเตรียมงานกู้ภัย หน่วยแพทย์เคลื่อนที่และหน่วยเสบียงต่างๆ ให้พร้อมเพื่อช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งรัฐต้องเรียงลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม สำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ เช่น ผู้ป่วย เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ เป็นต้น จำเป็นต้องรับความดูแลตามความต้องการพิเศษในแต่ละประเภท เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ประชาชนทั่วไปที่มีได้เตรียมการอาจจะประสบปัญหาหลายประการเป็นต้นว่า ที่อยู่อาศัยเกิดความเสียหายทำให้ต้องออกไปอยู่ตามศูนย์พักพิงต่างๆ การจัดเตรียมระบบศูนย์พักพิงที่เหมาะสม และการทำระบบข้อมูลผู้ประสบภัยถือเป็นเรื่องสำคัญ สำหรับปัญหาการขาดแคลนอาหาร น้ำดื่มและ

ยารักษาโรคเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการไว้ให้พร้อม ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ความช่วยเหลือจากทุกฝ่ายเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น แม้ความช่วยเหลือจะมีจากหลายฝ่ายในสังคม แต่การดำเนินการของรัฐจักต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคตามหลักนิติรัฐ ที่จะต้องดูแลประชาชนอย่างถูกต้อง เหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีการจัดการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน เคารพและให้ความ รมณ์ตระวังในเรื่องเพศ อายุ ฐานะ และความต้องการที่แตกต่างกัน สำหรับชาวต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นผู้เข้ามา ในฐานะนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรือแรงงานต่างด้าว แม้มิใช่เป็นพลเมืองของประเทศ ก็สมควรได้รับการดูแล โดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักมนุษยธรรม

ประเด็นการชดเชยและเยียวยาความเสียหาย ซึ่งในการจัดการน้ำท่วมนั้นมักจะมีคนบางกลุ่ม ได้ประโยชน์และมีคนบางกลุ่มที่เสียประโยชน์ ไม่ว่าจะผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำ หรือผู้ต้องถูกน้ำท่วมเนื่องจากการผันน้ำผิดธรรมชาติหรือการหลีกเลี่ยงน้ำท่วมในเขตเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ เขตพื้นที่รอบนอกต้องน้ำท่วม ซึ่งปัญหาอาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่การวางผังเมือง หรือเป็นผลจากการจัดการเฉพาะหน้า เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ผู้ที่ได้รับความเสียหายเกินปกติเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สมควรจะได้รับการเยียวยา อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิอย่างมากจนมีลักษณะคล้ายการเวนคืน แม้ไม่สูญเสีย กรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินของตน ก็สมควรได้รับการชดเชยเยียวยาในลักษณะใกล้เคียงกับการเวนคืน การชดเชยเยียวยาผู้เสียประโยชน์อาจไม่ใช่หน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็อาจจะต้องมีส่วนร่วม ในการรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น แนวคิดในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับเรื่อง น้ำท่วม โดยเฉพาะมาตรการในเชิงป้องกัน หรือมาตรการในเรื่องภาษีน้ำท่วมมาใช้ ก็เป็นเรื่องที่ควรจะได้ รับ การพิจารณา อย่างจริงจังต่อไป

นอกเหนือจากการป้องกันความเสียหายแล้ว สิ่งหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูเยียวยาอย่างทันการณ์และเป็นธรรม แต่การฟื้นฟูเยียวยา มิใช่แค่เรื่องการดูแล ระยะสั้นอย่างการฟื้นฟูซ่อมแซมสาธารณูปโภค การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยและสังคมการกำจัดขยะต่างๆ หรือ การฟื้นฟูอาชีพเท่านั้น แต่หมายความถึงการพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมในระยะยาวเพื่อป้องกันและ แก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วย การฟื้นฟูเยียวยาหลังน้ำท่วมเป็นเรื่องที่รัฐจักต้องกระทำ ด้วยความเป็นธรรม การเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยง ผู้ที่รับภาระมากเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมี สิทธิได้รับการเยียวยามากกว่าฝ่ายอื่น การฟื้นฟูเยียวยาอาจหมายถึงความสนับสนุนทางการเงินหรือความ สนับสนุนในลักษณะอื่นก็ได้ การฟื้นฟูเยียวยาโดยแท้จริงแล้วมิใช่แค่เรื่องความเสียหายจากภายนอก แต่หมายความรวมถึงความเสียหายทางจิตใจของบุคคลด้วย ความช่วยเหลือเยียวยาจึงต้องมีความละเอียดอ่อนที่จะ ให้ตามความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนในขั้นตอนการฟื้นฟูระยะสั้น และการฟื้นฟูระยะยาว ยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องมีอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้การฟื้นฟูเยียวยาเป็นไป ด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และให้เกิดผล สมประสงค์แก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

## 5. การแก้ปัญหาหน้าท่วมอย่างยั่งยืน

เนื่องจากพื้นที่ของเมืองหาดใหญ่ได้ประสบกับภัยพิบัติน้ำท่วมมาแล้วหลายครั้ง จึงจำเป็นต้องเรียนรู้จากความสูญเสียในเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมา ค้นหาสาเหตุ ค้นหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นอีก ซึ่งทิศทางการพัฒนาของการพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน อาจมีได้ดังต่อไปนี้

การแก้ไขปัญหาระยะสั้น ได้แก่ การจัดการกับปัญหาที่อยู่เฉพาะหน้าให้จบสิ้นโดยเร็ว และฟื้นฟูเยียวยาให้ประชาชนกลับมาใช้ชีวิตอย่างปกติสุขได้อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดน่าจะได้มีการทบทวน ถอดบทเรียน เพื่อสำรวจความสำเร็จและข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาทางเทคนิคโครงสร้างวิศวกรรมต่างๆ รวมทั้งปัญหาระบบบริหารราชการขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และปัญหาในการประสานงานของฝ่ายต่างๆ ตลอดจนการนำประเด็นเรื่องสิทธิของประชาชน และประเด็นของการบริหารจัดการที่ได้ละเมิดสิทธิของประชาชนในการดำเนินการที่ผ่านมา เป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องควบคู่ไปกับแนวทางของการบริหารจัดการน้ำท่วมในอนาคต

การแก้ไขปัญหาระยะยาว การพิจารณาหาทางแก้ปัญหาแบบระยะยาวเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งต้องกลับไปพิจารณาหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเหตุใดจึงเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เหตุใดจึงเกิดฝนตก มนุษย์จะอยู่กับน้ำได้อย่างไร หรือจะสามารถลดปัญหาน้ำท่วมและฝนตกหนักได้อย่างไร จะจัดการระบบการระบายน้ำที่เหมาะสมอย่างไร จะเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำออกจากเมืองให้เพิ่มขึ้นได้อย่างไร จะต้องจัดผังเมืองใหม่หรือไม่ จะแก้ไขและพัฒนาาระบบการจัดการน้ำ ที่ดิน สาธารณูปโภค และเทคนิคที่เกี่ยวข้องต่างๆ จะพัฒนาระบบการจัดการอุทกภัย รวมทั้งการเยียวยาฟื้นฟูผู้เสียหายและสังคมให้มีความถูกต้องและความเป็นธรรมมากขึ้นได้อย่างไร แนวทางในการปฏิรูปการจัดการน้ำท่วมควรเน้นการแก้ไขปัญหในระยะยาวที่ต้องจัดระบบต่างๆ ให้สอดคล้องกับธรรมชาติของน้ำและระบบนิเวศมากขึ้น เช่น การเพิ่มพื้นที่ให้น้ำและต้องทำระบบการจัดการ และกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมให้สัมพันธ์กับระบบนิเวศมากกว่าเดิม เป็นต้น ดังนั้น นอกเหนือจากการพัฒนาเรื่องการก่อสร้างในทางเทคนิควิศวกรรมแล้ว การดูแลปัจจัยทางธรรมชาติจึงถือเป็นเรื่องจำเป็นควบคู่กันไป เช่น การศึกษาธรรมชาติของการไหลของน้ำ และการรักษาต้นน้ำ ลำน้ำ พื้นที่ริมแม่น้ำและทะเล ไม่ให้มีสิ่งกีดขวาง รวมถึงการเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อให้ช่วยซับและชะลอน้ำมากขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังเน้นการคุ้มครองปกป้องดูแลประชาชน โดยเน้นการป้องกันภัยและลดปัญหา มากกว่าจะคอยตามแก้ไขปัญหาเพื่อมิให้เกิดความสูญเสียครั้งใหญ่ขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นการทำแผนและการจัดระบบการป้องกันและลดภัยน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า หรือการทำแผนเตรียมการและการสื่อสารเพื่อรับมือกับพิบัติภัยทางธรรมชาติ ซึ่งต้องใช้เครื่องมือในทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม กฎหมายว่าด้วยการกำหนดผังเมืองและการใช้ที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติให้ครบถ้วน

กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืนคงต้องเริ่มเรียนรู้จากภัยที่ประสบขึ้นจริง โดยการเรียนรู้ผ่านฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การถอดบทเรียนความสำเร็จและความล้มเหลวของสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งสำคัญ และหากสังคมสามารถเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นระบบก็จะเป็นการช่วยสร้างสติปัญญาให้เกิดขึ้นแก่สังคมในเรื่องการจัดการน้ำท่วม อย่างยั่งยืนเพื่อจะได้ไม่ให้เกิดความสูญเสียกันอีกในอนาคต ประเด็นเรื่องความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วม โยงกับความรู้ที่หลากหลาย ในเชิงวิชาการ จำเป็นต้องมีความรู้ข้ามพรมแดนจากสาขาต่างๆ เพราะความถูกต้องในการจัดการน้ำ มิใช่แค่เรื่องโครงสร้างทางเทคนิควิศวกรรมเท่านั้น แต่โยงกับเรื่องวิถีชีวิตและวัฒนธรรมผู้อยู่อาศัยอยู่กับน้ำด้วย การทำงานและแก้ไขปัญหาแบบสหวิชาชีพในเชิงบูรณาการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะสังเคราะห์ความรู้ที่ตกผลึก เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น หากจะมีคำถามในเชิงปรัชญาสิ่งแวดล้อมที่มองระบบนิเวศเป็นศูนย์กลางคงจะมีคำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วมว่า จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น มนุษย์จะกลับมายอมรับพระบดินิเวศที่ยิ่งใหญ่ และจะมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับกฎทางธรรมชาติได้มากขึ้นหรือไม่ และการขยายที่ตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย การขยายตัวของเมือง การทำเกษตรกรรม การประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือการกระทำกิจกรรมใดๆ ที่ขัดขวางเส้นทางเดินน้ำอย่างผิดธรรมชาติ จะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้หรือไม่ อย่างไร การตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายระบบนิเวศอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติอย่างรุนแรง จะสามารถแก้ไขได้อย่างทันการณ์ได้หรือไม่ อย่างไร คำถามสำคัญเหล่านี้ล้วนแต่เป็นคำถามที่เราต้องตระหนักและนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง

แม้เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในแต่ละครั้ง จะนำความเสียหายมาสู่คนเมืองหาดใหญ่เป็นจำนวนมาก แต่ท่ามกลางการสูญเสียในแต่ละครั้งที่ผ่านมา หากเราจะตั้งใจเรียนรู้เพื่อสร้างความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วมให้ดีขึ้น ก็คงจะทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่สูญเปล่า เพราะจะทำให้เกิดการป้องกันเยียวยาฟื้นฟูผู้ที่ได้รับความเสียหายและระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสมต่อไป แปลงความสูญเสียให้กลายเป็นพลังทางปัญญาที่ร่วมกันกำหนดทิศทาง ของสังคมในวันข้างหน้า ช่วยกันคิดหาแนวทางการจัดการปัญหาน้ำท่วมที่คำนึงถึงสิทธิและลดการจัดการที่ละเมิดสิทธิประชาชน เพื่อพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมให้มีความถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น

## บทที่ 7

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สำหรับในบทสุดท้ายนี้เป็นการสรุปข้อมูลจากการวิจัยในทุกประเด็นที่ได้เสนอไว้ และอภิปรายผล ตลอดจนมีข้อเสนอแนะจากข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางที่นำไปสู่บริหารจัดการน้ำท่วมที่ถูกต้องและเป็นธรรม มีการคำนึงถึงสิทธิ และหลีกเลี่ยงการบริหารจัดการที่มีการละเมิดสิทธิของประชาชนลงให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

#### 1. สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสิทธิและการละเมิดสิทธิต่อชุมชนเขตพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่ที่เกิดจากการจัดการน้ำท่วม เก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม มีผู้ให้ข้อมูลคือ ผู้นำและสมาชิกชุมชนจำนวน 5 ชุมชน รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ และประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ตลอดถึงการรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ในขณะทำการสัมภาษณ์ และขณะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เช่น การประชุมภายในชุมชน การประชุมระหว่างชุมชนกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เป็นต้น จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในครั้งนี้ สามารถสรุปผลข้อมูล ได้ 4 ประเด็นหลักคือ (1) การตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน (2) สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วม (3) สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา และ (4) สิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอก ซึ่งผู้วิจัยขอกกล่าวสรุปในรายละเอียดของแต่ละประเด็นดังนี้

##### 1.1 การตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชน

จากการศึกษาการตระหนักรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิของชุมชนของชุมชนในพื้นที่รอบนอกเทศบาลนครหาดใหญ่พบว่า ชุมชนเข้าใจเรื่องสิทธิความเท่าเทียมตามกฎหมายแต่การตระหนัก และการตื่นตัวเรื่องสิทธิยังน้อยเมื่อเทียบกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นจากการจัดการปัญหาน้ำท่วมของพื้นที่หาดใหญ่ แม้รับรู้วาทนและชุมชนกำลังถูกละเมิดสิทธิแต่การลุกขึ้นมาต่อสู้ ต่อรองกับการถูกละเมิดสิทธิยังคงมีน้อย แม้ว่าส่วนใหญ่จะเข้าใจและรับรู้สาเหตุของน้ำท่วมที่เกิดขึ้น นอกจากจะเป็นเรื่องของฤดูกาลตามธรรมชาติแล้ว สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการน้ำท่วมเพื่อปกป้องพื้นที่หาดใหญ่ขึ้นในด้วย แต่เนื่องจากอิทธิพลของการอ้างถึง “ประโยชน์ส่วนรวม” ของรัฐทำให้ประชาชนในชุมชนรอบนอกของเมืองหาดใหญ่จำต้องเชื่อว่าพื้นที่ชุมชนของตนเองมีความสำคัญ

น้อยกว่าพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ต้องเสียสละเพื่อส่วนรวม ต้องจำยอมตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเกิด ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการเกิดน้ำท่วมซ้ำซาก เพื่อช่วยปกป้องพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ ชั้นในให้ปลอดภัยจากน้ำท่วม ต้องทนจำยอมกับการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งสถานการณ์สิทธิของชุมชนในพื้นที่ รอบนอกเมืองขนาดใหญ่มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของสวรินทร์ เบ็ญเต็มอะหลี (2554) ที่ศึกษาเรื่อง พลวัตสิทธิชุมชนคลองนาทับ ตำบลนาทับ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ในประเด็นของสถานการณ์สิทธิชุมชน คลองนาทับ ที่พบว่า ชาวบ้านในชุมชนต่างอยู่ในภาวะจำยอมและดำเนินชีวิตบนฐานทรัพยากรของชุมชน อย่างทำใจ และต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์รุกรานสิทธิชุมชนจากอำนาจรัฐ

การเลือกปฏิบัติในการปกป้องพื้นที่ระหว่างพื้นที่เขตเมืองชั้นในและพื้นที่รอบนอก สามารถเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจนจากสภาพทางกายภาพของพื้นที่ซึ่งมีการสร้างผนังกันน้ำ ที่มี ระดับสูงต่ำไม่เท่ากัน เป็นการเจตนาเลือกปกป้องพื้นที่ ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยมีได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันและการจัดการดังกล่าว ประชาชนในพื้นที่ รอบนอกไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นหรือร่วมตัดสินใจใดๆ ทั้งที่การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชน และชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับที่ กฤษฎา บุญชัย (2543) ที่กล่าวว่าในบริบทโครงสร้างทางอำนาจในสังคมที่ ไม่เท่าเทียมกัน การรวมศูนย์อำนาจ คำว่า กระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ประชาสังคม ธรรมรัฐ ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายล่องลอย ที่รัฐหรือทุนหยิบมาใช้โดยขาดวิญญูณเพื่อประชาชนคนชายขอบอย่างแท้จริง ซึ่งคล้ายกับว่า รัฐกับสิทธิชุมชนจะเป็นอำนาจที่ต่างข้ามกันเสมอ

ในหลายๆ เหตุการณ์ของการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่รอบนอกของเมืองขนาดใหญ่ ชุมชนในพื้นที่รอบนอกต้องแบกรับความเสี่ยงแทนสังคมส่วนใหญ่ เพียงเพื่อเรียกร้องสิทธิ ในการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการหรือกำหนดวิถีชีวิตของชุมชน การตระหนักและตื่นตัวในเรื่องสิทธิ ของชุมชนจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างเร่งด่วนเพื่อการรักษาสิทธิและการต่อสู้ต่อการละเมิดสิทธิของชุมชน เพื่อให้เกิดประชาธิปไตยที่แท้จริง เพื่อให้ ชุมชน ท้องถิ่น มีเสรีภาพในการกำหนดกติกา กำหนดวิถี ชีวิต เศรษฐกิจ และแบบแผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับระบบนิเวศน์และวัฒนธรรมของตน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยั่งยืนในการดำรงอยู่ ร่วมกันของคนในชุมชน อีกด้านหนึ่งเพื่อให้ชุมชนอยู่รอด มีความมั่นคงและมีศักดิ์ศรีในการอยู่ร่วมกับ สังคมภายนอก ดังนั้น การรับรู้ การเข้าใจ ในสิทธิของตนเองและสิทธิชุมชนจะนำมาซึ่งการให้ ความเป็นธรรมแก่สิทธิ การรักษาสิทธิ การลดการละเมิดสิทธิ ซึ่งจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ สะท้อนให้เราเห็นว่าสิทธิชุมชนจะเป็นจริงในได้ในภาคปฏิบัตินั้น ยังต้องอาศัยการเคลื่อนไหวทางสังคม ในระดับหนึ่ง เพื่อให้เกิดการยอมรับซึ่งสิทธิและการรักษาสิทธิชุมชน ดังที่ อานันท์ กาจนพันธ์ (2549) ได้กล่าวไว้ว่า สิทธิชุมชนไม่ได้มีอยู่แล้ว และสามารถนำมาใช้ได้ตรงๆ แต่หากว่าต้องการก็ต้องร่วมผลักดัน สร้างขึ้นมาซึ่งหากกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว สิทธิชุมชนภายใต้กฎหมายที่ออกมา นั้น ยังคงมีปัญหาและต้องมีการแก้ไขกันอีกไม่น้อยกว่าจะนำไปสู่ความเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง



สำหรับประชาชนในพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่เป็นประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ที่ต้องรับน้ำไว้เพื่อป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมในพื้นที่ส่วนอื่น ถือว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อส่วนรวม และเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งฝ่ายรัฐ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัดหรือ ระดับประเทศ ต้องร่วมกันให้ความสำคัญในการเข้าบรรเทาทุกข์ ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มนี้อย่างเต็มที่เป็นพิเศษ ต้องไม่ละเลย หรือเข้าดูแลแค่ฉาบฉวย การบริหารน้ำโดยใช้หลักชลศาสตร์ หรือวิศวกรรมทางน้ำในปัจจุบันหรือในอนาคตก็ตาม อาจจะไม่เพียงพอต่อการจัดการน้ำอีกต่อไปแล้ว รัฐต้องมองถึงเรื่องการเยียวยา เพราะกระทบต่อทั้งชีวิต ทรัพย์สิน ครอบครัว และที่สำคัญคือเรื่องสิทธิที่จะไม่ถูกน้ำท่วมด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าต้องนำประเด็นเรื่องการจัดการน้ำท่วม ความจำเป็นในการเป็นพื้นที่รับน้ำ รวมถึงเรื่องสิทธิที่เท่าเทียมกัน ต้องได้รับการพูดคุยอย่างตรงไปตรงมากับประชาชนในพื้นที่รอบนอก เพื่อหาแนวทางและข้อตกลงร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

## 1.2 สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วม

สิทธิในการจัดการและสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบนอกในการแก้ปัญหา น้ำท่วม จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของพื้นที่เมืองหาดใหญ่นั้น สิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเพียงสิทธิในการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังแผนงานของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น การมีสิทธิในการจัดการและการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นขบวนการที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดค้นแก้ปัญหา ร่วมวิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา ร่วมในการเลือกวิธีการวางแผนในการแก้ปัญหา และมีส่วนร่วมในการประเมินผลของการดำเนินการในการแก้ปัญหา ที่ผ่านมานั้นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมนั้น ยังคงเกิดขึ้นน้อยหากเทียบจากผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน นอกจากนี้ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิทธิแวดล้อมย่อมได้รับการคุ้มครองด้วยเช่นกัน การนี้ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ให้ความเห็นประกอบก่อนที่จะดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดจริง อาทิ การดำเนินการสร้างพนังกั้นน้ำ และการดำเนินโครงการขุดคลองระบายน้ำซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลต่อการแก้ปัญหาน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ชุมชนที่มีการดำเนินโครงการ

โดยมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการล้นตลิ่งของน้ำจากคลองระบายน้ำทำให้ประชาชนในพื้นที่และใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากกระแสน้ำท่วมที่ไหลแรงขึ้น น้ำท่วมเร็วขึ้น สร้างความเสียหายเพิ่มมากกว่าในอดีต

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ไม่มีการให้ข้อมูลกับชุมชนหรือไม่ได้ให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และรอดำเนินการทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความเสียหายที่มากขึ้น ซึ่งในงานวิจัยของ ภัทระ ลิมป์ศิริ (2554) ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับภัยพิบัติธรรมชาติ บอกว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครอบคลุมเกี่ยวกับภัยพิบัติและความเสี่ยงที่อาจได้รับหรือจะได้รับจากภัยพิบัตินั้นเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคนที่จะได้รับรู้ถึงความเสี่ยงภัยในทุกลักษณะ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับวิธีการที่จะช่วยเหลือตนเองจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีปัจจัยของความเสียหายแน่ชัดอยู่แล้ว ดังในกรณีของคลอง ร.1 ที่แม้ว่าจะมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการเกิดน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่โดยรวม แต่ประชาชนในพื้นที่ที่คลอง ร.1 ไหลผ่านและพื้นที่ใกล้เคียงกลับได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมที่รุนแรงขึ้น โดยมิได้รับการเตือนในเรื่องความเสี่ยงและผลกระทบดังกล่าว ดังนั้นการแก้ปัญหาที่ควรจะเป็น ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ดังผลการศึกษาของ อาคม ใจแก้ว (2544) เรื่อง โครงสร้างและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่บอกว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่ควรดำเนินการทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาวจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหาดใหญ่เอง ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังในการดำเนินการและป้องกันน้ำท่วม ด้วยการให้ความสำคัญทั้ง 3 ประการ คือปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการจัดการสุดท้ายคือปัจจัยด้านประชาชนในอันที่จะทำให้มีการจัดการ น้ำท่วมที่ครอบคลุมและปฏิบัติได้จริง

แม้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 56 ถึงมาตรา 60 ซึ่งมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการ หน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการของรัฐหรือส่วนท้องถิ่นก่อนการดำเนินโครงการหรือดำเนินกิจการใดๆ อันอาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นอันเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ตลอดจนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐอันมีผลหรืออาจมีผลต่อสิทธิเสรีภาพของตน ดังที่ ชูโชค आयุงศ์ (2554) ที่เสนอแนวทางป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมและมาตรการบริหารจัดการน้ำท่วม ได้กล่าวว่าการให้ความรู้ การชี้แจงการกำหนดใช้นโยบายน้ำท่วมให้กับประชาชน เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในแผนบริหารจัดการน้ำท่วม การพัฒนาให้ข้อมูลน้ำท่วมมีความเข้าใจง่าย เข้าถึงง่าย รวดเร็วและมีคุณภาพ เป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งในแผนบริหารจัดการน้ำท่วม แม้ว่าการให้ความรู้และข้อมูลสาธารณะนั้นจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในส่วนของข้อดีคือทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของ

มาตรการต่างๆเพื่อเตรียมรับมือน้ำท่วม ทำให้ประชาชนยอมรับและให้ความร่วมมือเพื่อดำเนินการ มาตรการป้องกันน้ำท่วม ข้อเสีย คือทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานน้ำท่วมเสียเวลามากขึ้น และอาจไม่ได้ผล หากมีความรู้สึกต่อต้านจากชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ฟาร์ุง มีอุตร (2539) ที่พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลในด้านการจัดการทรัพยากร ผ่านสื่อต่างๆ ให้มีเนื้อหาที่เหมาะสม กับความต้องการของประชาชน และทันต่อสถานการณ์

ประเด็นของการมีส่วนร่วมและการจัดการ ประชาชนในพื้นที่มักบอกล่าวกับผู้วิจัย เสมอว่า ข้อมูลและแนวทางการจัดการน้ำท่วมของพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่รู้ดีที่สุด แต่ไม่เคยได้สิทธิ ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา รัฐกลับพึ่งพาเฉพาะข้อมูลจากนักวิชาการ ซึ่งบางครั้งข้อมูลได้มานั้นได้จากการเทียบเคียงการแก้ปัญหาในพื้นที่อื่นและเวลาที่ใช้ในการสำรวจ ค้นหาข้อมูลไม่เพียงพอส่งผลให้แนวทางการแก้ปัญหาไม่ครอบคลุมรอบด้านทำให้การแก้ปัญหาไม่เกิด สิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินแก้ปัญหาจึงน่าจะเป็นแนวทางในการจัดการ ที่ถูกต้องเพราะหากกล่าวถึงที่สุด ในแผนบริหารจัดการน้ำท่วม ความปลอดภัยในชีวิตของประชาชน เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญสูงสุด และสิทธิของประชาชนในการกำหนดวิถีชีวิตก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง

### 1.3 สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยา

ประเด็นของสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาในการเกิดสถานการณ์น้ำท่วม ในพื้นที่ชุมชนรอบนอกเมืองหาดใหญ่จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่รอบนอกได้การช่วยเหลือในขณะ เกิดเหตุน้ำท่วมใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2553 นั้นได้รับการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง และถูกตัดขาดจากการช่วยเหลือ จากภาคส่วนต่างในช่วงแรกของการเกิดน้ำท่วมเนื่องจากมีอุปสรรคกระแสน้ำเชี่ยวของคลองอู่ตะเภา ขวางกั้นและในพื้นที่มีน้ำท่วมสูงรวมถึงไม่ได้เป็นพื้นที่ที่ “เป็นข่าว” หรือได้รับการสนใจจากสังคมโดยรวม การช่วยเหลือที่มาถึงในลักษณะของข้าวกล่อง น้ำดื่มบรรจุขวด และอาหารแห้ง จำกัดอยู่เพียงพื้นที่ ที่ติดถนนสายหลักเท่านั้น แต่พื้นที่ชุมชนในตรอกซอยมักไม่ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว ส่วนใหญ่ต้อง ช่วยเหลือกันเองระหว่างคนในชุมชนด้วยกัน

ในส่วนของการชดเชยเยียวยานั้น สมาชิกในชุมชนของพื้นที่รอบนอกเมืองหาดใหญ่ ส่วนใหญ่นั้นได้รับ เงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 5,000 บาท ทุกครัวเรือนทั้งในปี พ.ศ. 2553 และปีพ.ศ. 2555 มีบางส่วนไม่ได้รับเนื่องจากน้ำไม่ท่วมเพราะถมที่ดินสร้างบ้านสูงกว่าบ้านเรือนของสมาชิกคนอื่นๆ แต่ส่วนใหญ่ได้รับเงินช่วยเหลือในส่วนนี้ แต่ในส่วนของเงินชดเชยเพื่อซ่อมแซมความเสียหายของที่พักอาศัยจากรัฐบาล มีผู้ประสบภัยในพื้นที่รอบนอกได้รับน้อยมากทั้งจำนวนผู้ได้รับและจำนวนเงิน ชดเชยเมื่อเทียบกับมูลค่าความเสียหายจริงที่ได้เขียนแจ้งไป ซึ่งการจ่ายค่าชดเชยในส่วนนี้เองที่มีส่วน

ในการสร้างความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งให้เกิดขึ้นทั้งระหว่างสมาชิกในชุมชนด้วยตนเอง และระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งได้สร้างความเคลือบแคลงสงสัยในมาตรฐานการพิจารณาจ่ายเงินชดเชย รวมถึงความโปร่งใสในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงปัญหาความล่าช้าในการจ่ายเงินชดเชยที่ไม่ทันต่อความต้องการของผู้ประสบภัยในการใช้จ่ายเพื่อซ่อมแซมความเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ณัฐมน ราชฤทธิ์ และคณะ (2550) ที่พบว่า การช่วยเหลือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เป็นระบบการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้า และระบบการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐยังคงเป็นระบบการสั่งการในระบบราชการ ทำให้มีปัญหาความคล่องตัวของการปฏิบัติงาน ที่สำคัญควรปรับปรุงระเบียบของกระทรวงการคลังให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการชดเชยค่าเสียหายจากภัยพิบัติไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

จากการศึกษาของ ทนงค์ดี วิงวอน (2551) เรื่อง มาตรการการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 10 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่พบว่า ผู้ประสบภัยต้องประสบปัญหาซ้ำซ้อนเนื่องจากความล่าช้าของระบบราชการในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีขั้นตอนซับซ้อนโดยเฉพาะเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งไม่มีการบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ หน่วยงานเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชาวบ้านผู้ประสบภัย ซึ่งสอดคล้องกับ ศารทูล สันติवास (2554) ที่บอกว่าการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการให้ประชาชนปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีข้อท้าทายหลายประการที่สิทธิมนุษยชนอาจเสี่ยงต่อการละเมิด อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่มีข้อความใดที่วางหลักประกันสิทธิของบุคคลหรือชุมชน กำหนดแต่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและการให้ความช่วยเหลือของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่ได้กล่าวถึงข้อคำนึงถึงสิทธิของผู้รับประโยชน์จากการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแม้หลักการสิทธิมนุษยชนจะไม่ได้ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ตามแต่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจและจัดทำคู่มือที่ใช้เป็นแนวทางในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบภัยพิบัติอันอยู่บนพื้นฐานของความเคารพสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิชุมชน

ประเด็นเรื่องการช่วยเหลือผู้วิญญูเห็นว่าการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต้องมีการดำเนินการโดยรอบคอบเพราะจากปัญหาที่ผ่านมาพบว่า การช่วยเหลือ การชดเชยเยียวยาที่ไม่ทั่วถึงไม่เท่าเทียมได้สร้างความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในชุมชนและสังคม หลังจากต้องพบกับความเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตพร้อมๆ กับการสูญเสียทรัพย์สินที่มีค่าและเป็นที่ยรัก การช่วยเหลือเยียวยาควรมีลักษณะที่ทำให้ผู้ประสบภัยรู้สึกดีขึ้นจากเหตุการณ์ร้ายๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิต มิใช่รู้สึกว่าการกระทำซ้ำเติม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนทั้งในมาตรการการช่วยเหลือ ทั้งเกณฑ์พิจารณาในการจ่ายเงิน

ชดเชยเยียวยา รวมถึงระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อให้การช่วยเหลือต่างๆ ถึงมือประชาชน โดยเร็วที่สุดเพื่อให้ทันการณืต่อสถานการณ์ความเดือดร้อนของประชาชนผู้ประสบภัย

#### 1.4 สิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอก

จากการศึกษาในประเด็นเรื่องของสิทธิและการละเมิดสิทธิของคนในชุมชนรอบนอกของเมืองหาดใหญ่พบว่า สิทธิของคนในชุมชนรอบนอกถูกละเมิดในหลายๆ ประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเลือกปฏิบัติจากการจัดการปัญหาน้ำท่วมที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม การได้รับการช่วยเหลือที่ไม่เท่าเทียมกับพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจในขณะเกิดน้ำท่วมจะเนื่องด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม การละเมิดสิทธิดังกล่าวได้นำมาซึ่งความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สินและวิถีความเป็นอยู่ของคนชุมชนรอบนอก ซึ่งในความเป็นจริงนั้นควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 ถึงมาตรา 31 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเจ้าหน้าที่ ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในกรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้หากพิจารณาตามกฎหมายที่มีอยู่ เห็นได้ว่ายังมีที่ใช้เป็นฐานให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติอันเป็นผลมาจากการกระทำหรือการละเลยปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐได้ เช่นใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 59 และมาตรา 60 ที่ให้สิทธิบุคคลเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ นอกจากนี้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายต่อผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานรัฐได้โดยตรง ดังที่ศาลทูล สันติวาสะ (2554) ได้ศึกษากรณีตัวอย่างของคดีในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเป็นผลจากภัยพิบัติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป อาทิ คดี Oneryildiz v. Turkey และคดี Budayeva and others v. Russia ซึ่งทั้งสองคดีญาติผู้เสียหายได้ฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป และศาลฯ ได้ตัดสินในทั้งสองคดีว่า รัฐมีหน้าที่ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือที่เกิดจากมนุษย์ ศาลวินิจฉัยว่ารัฐละเมิดต่อหน้าที่ของตนที่จะปกป้องชีวิต โดยการละเว้นในการดำเนินการที่เหมาะสมที่จะหลีกเลี่ยงความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากผลของภัยพิบัติ โดยศาลกล่าวว่า “สิทธิในการมีชีวิตอยู่นั้น ไม่ได้หมายถึงเฉพาะกรณีการคุ้มครองชีวิตจากมาตรการการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่หมายถึง

การที่รัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อพิทักษ์ปกป้องชีวิตของผู้ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐนั้นด้วย”ในคดีทั้งสองศาลให้รัฐบาลชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้อง เนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นเพราะการละเลยของเจ้าหน้าที่ต่อหน้าที่ของตนในการป้องกัน เมื่อรู้ว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นอย่างแน่ชัดและมีวิธีการที่จะลดความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติดังกล่าวได้ กรณีตัวอย่างดังกล่าวคดีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศที่รัฐควรตระหนักถึงและนำมาเป็นหลักการในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย หากมีต้องการให้เกิดกรณีฟ้องร้องจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการภัยพิบัติอันสืบเนื่องมาจากการบริหารจัดการของรัฐที่ไม่ดีพอ

การบริหารจัดการอุทกภัยเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับประเทศไทยและเมืองขนาดใหญ่ จึงมีจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัย ดังนั้นการทบทวนบทเรียนของการจัดการอุทกภัยในต่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่ควรต้องพิจารณาและให้ความสำคัญเพื่อนำแนวทางการจัดการอุทกภัยมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยรวมถึงเมืองขนาดใหญ่เอง ดังเช่น ศิริชัย มงคลเกียรติศรี และปิดิเทพ อยุธยา (2554) ที่ได้ศึกษาการจัดการน้ำท่วมของประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้มีการระดมความคิดจากทั้งฝ่ายข้าราชการผู้ปฏิบัติงานและนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ในการกำหนดมาตรการป้องกันภัยและการรับมือล่วงหน้า มาตรการเตือนภัย การอพยพ ตลอดจนมาตรการภายหลังจากอุทกภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว อีกทั้งดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ปิดิเทพ อยุธยา และกาญจนา ลังกาพินธุ์ (2554) ที่ได้ศึกษาและกล่าวถึงประเด็นที่น่าสนใจในการจัดการน้ำท่วมของประเทศเยอรมนีว่า ประเทศเยอรมัน มีการกำหนดจำนวนพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงเพื่อประเมินความเสี่ยงที่มีมากกว่าในอดีต ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดความเสี่ยงจากความเสียหายจากภาวน้ำท่วมของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงในบริเวณต่างๆ เพื่อเป็นการประเมินความเสี่ยง และประเมินความเสียหายของภาวน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ รัฐต่างๆ ต้องมีหน้าที่ ในการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับ การบริหารความเสี่ยงดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการแก้ปัญหาหน้าท่วมหรือบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวน้ำท่วมของภาครัฐ รวมถึงการสร้างมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับโครงการของภาครัฐต่างๆ ในการควบคุมภาวน้ำท่วม โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานในการป้องกันภัยล่วงหน้า และการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังสร้างกลไกที่สำคัญ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวน้ำท่วมและการควบคุมน้ำท่วม โดยกำหนดให้รัฐบาลสหพันธรัฐเยอรมนีและรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐมีแนวทางที่สอดคล้อง และสามารถประสานความร่วมมือกันในระดับระหว่างรัฐต่างๆ ในสหพันธรัฐได้ ในขณะที่ สุลักษณ์ หล้าอุบล (2554) ได้ยกกรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมของออสเตรเลีย พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องของการตั้ง

คณะกรรมการอิสระเพื่อค้นหาความจริง ในกรณีของการเกิดอุทกภัย เพื่อนำข้อสรุปไปปฏิรูปนโยบาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยในอนาคต อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมการตรวจสอบ และความโปร่งใสในหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐด้วย หากประเทศไทยต้องการที่จะแก้ปัญหาภัยพิบัติให้ได้อย่างถาวร นอกจากจะต้องปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานการจัดการน้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง และสร้างวัฒนธรรม การตรวจสอบและสร้างความโปร่งใสในทุกหน่วยงาน เพื่อให้ประเทศสามารถรับมือได้กับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในโลก อย่างรวดเร็ว ไม่ล่าช้าและเชิงซ้ำซ้อนที่เป็นมา ดังนั้น การจัดการน้ำท่วมจากต่างประเทศจึงเป็นแบบอย่างที่เราควรนำมาประยุกต์ใช้อย่างยิ่ง

สิทธิของการมีส่วนร่วมและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการถูกละเมิดสิทธิของคนชุมชนรอบนอก ยกตัวอย่าง กรณีของการพิจารณาในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนนั้น ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ชุมชนไม่เคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ รวมถึงการได้รับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน ซึ่งแนวทางที่ถูกต้องและควรจะเป็นนั้นคือ การริเริ่มโครงการ การดำเนินการโครงการตลอดจนติดตามประเมินผลของการดำเนินโครงการต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วม ต้องดำเนินการแบบมีความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดผลยั่งยืน และอยู่บนความโปร่งใสซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ อรรถจักร์ จันทรัตน (2549) ที่กล่าวว่าโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้ให้สิทธิประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ สิทธิได้รับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อตน และสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตน อย่างไรก็ตาม ในการใช้สิทธิของประชาชนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดของบทบัญญัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่ายังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการพิจารณาโครงการของประชาชน ดังที่ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์ (2550) กล่าวว่า แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาอันเป็นวิกฤตที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมาแล้วก็ตาม แต่มาตรการทางด้านกฎหมายที่มีอยู่นั้นกลับไม่สามารถที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะปัญหาดังกล่าวยังคงส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

สิทธิและการละเมิดสิทธิเกิดผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องมีการมาตรการที่หลากหลายดังที่ ศารทูล สันติवासะ (2554) กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาในระยะยาวกับสิทธิมนุษยชนว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นซ้ำซาก การบรรเทาทุกข์ด้วยการให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไป ไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ในกรณีอุทกภัยการเตรียมพร้อมป้องกันเพื่อยับยั้งหรือลดความรุนแรงของภัยพิบัติอาจต้องใช้มาตรการที่หลากหลายทางเลือก มาตรการเหล่านั้นอาจรวมถึงมีสิ่งก่อสร้าง เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ

หรือการสร้างเขื่อน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาโดยการก่อสร้างต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียในภาพรวม คณะกรรมการเขื่อนโลกได้ยอมรับไว้ในรายงานเกี่ยวกับเขื่อนและการพัฒนาว่า เขื่อนเป็นผลสะท้อนของความเท่าเทียมของการบริหารจัดการความยุติธรรม และอำนาจซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาไม่รู้จบที่มีต่อมนุษยชาติ ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อความยั่งยืนต้องอยู่บนพื้นฐานของผลกระทบต่อสังคมโดยเฉพาะชุมชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องการพิทักษ์รักษามรดกทางวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชุมชน ตลอดจนความเหมาะสม และความได้สัดส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ การสร้างสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่อย่างในกรณีของเขื่อนนั้นไม่ใช่สิ่งก่อกำเนิดแต่ผลกระทบด้านลบแต่เพียงด้านเดียว แต่จะเป็นประโยชน์หากเขื่อนขนาดใหญ่นั้นก่อให้เกิดความก้าวหน้าอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการพัฒนาของมนุษย์ โดยอยู่บนหลักการว่า ต้องก่อกำเนิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ เกิดความเป็นธรรมทางสังคม และก่อกำเนิดความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม ในรายงานของคณะกรรมการเขื่อนโลก มีบทวิเคราะห์ประเด็นเรื่องประสิทธิผลการสร้างเขื่อนเพื่อการพัฒนาและเพื่อป้องกันน้ำท่วม ตลอดจนผลกระทบทางด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิในทรัพย์สิน ผลกระทบต่อการดำรงชีพและวิถีชีวิต ตลอดจนการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การกำหนดนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการตัดสินใจต้องตั้งอยู่บนหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิของชุมชนในการกำหนดอนาคตของตนเอง สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สิทธิในการต้องได้รับการปรึกษาหารือในเรื่องที่กระทบต่อวิถีชีวิตของตน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม ชีวิต สุขอนามัย อาหาร ที่อยู่ การศึกษา ความมั่นคงปลอดภัย ฯลฯ สิทธิที่จะไม่ถูกพรากจากทรัพย์สินของตนโดยไม่เต็มใจ สิทธิที่จะไม่ถูกปฏิบัติด้วยความรุนแรง สิทธิในการพัฒนารวมถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติ การประกันสิทธิดังกล่าวมีความท้าทายอย่างมาก เนื่องจากสิทธิและการละเมิดสิทธิ และความแตกต่างในสังคมนะหว่างชุมชน ภาครัฐ และประชาสังคมที่จะชี้แจงกำหนดระหว่างสิทธิของชุมชนที่เกี่ยวข้อง ความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบ และประโยชน์ส่วนรวม ที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยอยู่บนพื้นฐานของการได้รับการยอมรับโดยผ่านทางกระบวนการของการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ชุมชนสามารถแสดงทัศนคติได้อย่างเสรี อันอยู่บนพื้นฐานของการรับรู้ข้อมูลที่เป็นกลางถึงผลได้ผลเสียที่กระทบสิทธิของชุมชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต พิจารณาทางเลือกอื่นๆ ที่มีอยู่ที่ประเมินแล้วว่ามีผลกระทบทางด้านสังคมสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าสร้างความชัดเจนของกลุ่มผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงกับความสัมพันธ์ในสิทธิของชุมชนและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชุมชน มีกระบวนการวางแผนเพื่อชดเชยและเยียวยาให้กับชุมชนให้เหมาะสมกับความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ การชดเชยและเยียวยานี้ไม่ใช่เป็นเพียงหาสิ่งทดแทนเท่านั้น แต่การเยียวยาต้องคำนึงถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ที่ผู้อื่นจะได้รับมีหลักประกัน



ความโปร่งใสในการดำเนินการว่าอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและสามารถตรวจสอบได้ มีกลไกที่มี  
ความเป็นกลางที่จะเป็นตัวกลางในการเจรจาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและอาจมีบทบาท  
ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นด้วยความเป็นธรรม

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า เรื่องของสิทธิ ทั้งในประเด็นสิทธิชุมชนและสิทธิ  
มนุษยชนยังไม่ได้รับความสำคัญและกล่าวถึงมากนักในการจัดการน้ำท่วมของเมืองหาดใหญ่  
การจัดการปัญหาน้ำท่วมยังคงเป็นไปในลักษณะที่คำนึงถึงความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า  
ความเท่าเทียมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงทำให้มีการแบ่งพื้นที่ในการจัดการปัญหาเป็นพื้นที่ชั้นใน  
และพื้นที่รอบนอกซึ่งการให้ความสำคัญของพื้นที่ในลักษณะเช่นนี้นำมาซึ่งการบริหารจัดการที่กระทบสิทธิ  
ของประชาชนในพื้นที่รอบนอกโดยไม่มีมาตรการใดที่มารองรับชดเชยการละเมิดนั้น ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าควรมี  
การศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ทั้งระบบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำใน  
เชิงบูรณาการ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาน้ำท่วมที่ต้นเหตุ เพื่อที่จะไม่ต้องมาพิจารณาประเด็นของการละเมิดสิทธิ  
รวมถึงประเด็นของการชดเชยเยียวยาซึ่งเป็นแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

### 2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ซึ่งมองว่าจะเป็นประโยชน์  
ต่อชุมชน ตลอดจนการกำหนดแนวนโยบายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วมของพื้นที่ชุมชน  
เมืองหาดใหญ่ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ควรมีการทบทวนแนวทางการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เมืองหาดใหญ่โดย  
พิจารณาอย่างจริงจังในประเด็นของสิทธิและการละเมิดสิทธิ โดยดูว่า มาตรการที่รัฐใช้ในการจัดการภัยพิบัติ  
เรื่องน้ำท่วมนั้น มีส่วนไปซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำเดิมหรือไม่ การจัดการนั้นมีส่วนที่ละเมิดสิทธิของประชาชน  
และชุมชนในลักษณะไหนอย่างไร ส่วนการมีส่วนร่วมนั้นไม่ใช่แค่การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชน  
เข้าประชุมรับฟังข้อมูลเท่านั้น แต่ควรมีส่วนกำหนดแนวคิด ทิศทางการจัดการภัยพิบัติด้วย และในกรณี  
ที่มีความจำเป็นต้องจัดการให้พื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำแทนพื้นที่ส่วนอื่นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน  
แก้ไขปัญหาน้ำท่วมหรือเพื่อลดความเสียหายของสังคมโดยรวม ซึ่งหากการจัดการดังกล่าวก่อให้เกิด  
ความเสียหาย ภาวะ หรือการขาดประโยชน์แก่พื้นที่หรือชุมชนที่จำต้องยอมรับน้ำนั้นเข้ามา ควรมีมาตรการ

จ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้แก่พื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย หรือต้องรับภาระหรือขาดประโยชน์นั้น หรือให้จัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือ พัฒนาพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย หรือต้องรับภาระหรือขาดประโยชน์นั้น ให้ได้รับการปกป้องจากปัญหาน้ำท่วมที่ติดเทียมกับพื้นที่อื่นๆ

ประการที่สอง จากผลการศึกษาคั้งนี้พบว่าในประเด็นของการขาดการรับฟังเสียงของประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินโครงการต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในชุมชนยังไม่ทั่วถึงและข้อมูลที่ได้รับก็ขาดความชัดเจน ซึ่งขัดต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารตามหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการ และการดำเนินโครงการ ควรได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจนให้มากขึ้น ตลอดจนประชาชนและชุมชนเองควรมีความตระหนักต่อสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ อย่างกระตือรือร้นด้วยเช่นกัน สำหรับหน่วยงานของรัฐควรมีการพูดคุยกับชุมชนโดยตรงไปตรงมา ตลอดจนการให้ข้อมูลที่รอบด้านเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ควรมีหลักการปฏิบัติที่คำนึงถึง และรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม จากผลการศึกษาพบว่า แนวทางการแก้ปัญหาที่ท่วมของพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ ที่ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่สะท้อนจากหลายๆ ฝ่าย พบว่าปัญหาหลักคือการบริหารจัดการที่ขาดการบูรณาการ ขาดการประสานความร่วมมือทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำท่วมจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ ซึ่งในความเห็นของประชาชนในพื้นที่ขนาดใหญ่ต่างมีความเห็นพ้องกันว่าปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่สามารถแก้ไขได้หากมีการประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายอย่างจริงจัง ทั้งในส่วนของการจัดการพื้นที่ต้นน้ำทั้งเรื่องของพื้นที่ป่า อ่างเก็บน้ำ แก้มลิง การจัดการระบบระบายน้ำในพื้นที่กลางน้ำรวมทั้งการจัดการพื้นที่ปลายน้ำให้สามารถรองรับการระบายน้ำลงทะเลสาบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องมีความร่วมมือกันอย่างจริงจังจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ประการที่สี่ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม ในขณะที่มีความเคลือบแคลงสงสัยปัญหาทุจริตคอร์รัปชันการช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ รัฐบาลและหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นควรจะประกาศรายรับรายจ่าย การบริจาคสิ่งของต่างๆ ว่าได้ ถูกจำหน่ายแจกไปแล้วเท่าไรอย่างไร โดยแจกแจงให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติรับทราบอย่างทั่วถึง เพราะหากเกิดเหตุภัยพิบัติต่างๆ อีกในอนาคต ผู้ที่ให้จะได้มั่นใจและผู้ที่จะได้รับก็จะได้วางใจในความช่วยเหลือต่างๆ รวมถึงประเด็นของการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยความเสียหายควรมีมาตรฐานที่ชัดเจนทั้งในส่วนของการเกณฑ์ การพิจารณาและภาคปฏิบัติที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐบาลน่าจะใช้สำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครของสถาบันการศึกษาระดับภูมิภาคและท้องถิ่นออกทำสำมะโนประชากรในพื้นที่ภัยพิบัติ แจกนับมาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐ และเอกชนว่ามีความสอดคล้องกับความเป็นจริงของความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพราะสำนักงานสถิติแห่งชาติมีหน่วยงานสถิติจังหวัดและบุคลากรที่มี

ความเชี่ยวชาญด้านระบบข้อมูล และการสำรวจเข้าถึงพื้นที่ต่างๆ อย่างครอบคลุม เพื่อการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง และเป็นธรรมในอนาคต

กล่าวโดยสรุปแล้ว สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดและติดตัวไปจนตาย อย่างไรก็ตามมนุษย์ก็ยังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิ และยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการหรือสิ่งที่มาสนับสนุนให้ได้รับการรับรองและคุ้มครอง หรือ การเข้าถึงสิทธิ และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน “สิทธิ” เรื่องที่ต้องพึงได้รับการยอมรับ และเคารพในสิทธิ ของกันและกัน ไม่ว่าจะสิทธินั้นจะเป็นสิทธิในระดับใดก็ตาม ทั้งสิทธิระดับปัจเจก จนถึงสิทธิชุมชน หากทุกฝ่าย ประสานร่วมมือกัน เอื้อประโยชน์อย่างสมดุล ลดอำนาจแห่งรัฐแบ่งปันและยอมรับในอำนาจของชุมชน นั้นคือหนทางที่นำไปสู่การบริหารจัดการที่ถูกต้อง และเป็นธรรมให้เกิดขึ้นให้เป็นจริงได้ในชุมชน และสังคมไทย

## บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย. 2543. *ป่าชุมชน : บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้*. หนังสือชุดประชาสังคมลำดับที่18. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- กิตติศักดิ์ ปกติ. 2550. สிทธิชุมชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กรมอุตุนิยมหาวิทยาลัย. 2554. อุทกภัย. <http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=70> (สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2554)
- \_\_\_\_\_. 2555. สรุปลักษณะอากาศรายปี. <http://www.tmd.go.th/climate/climate.php?FileID=5> (สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2551. มาตรการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย. <http://www.disaster.go.th/dpm/users/files/plan/plan001.pdf> (สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2555).
- \_\_\_\_\_. 2554. มาตรการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย. <http://www.disaster.go.th/dpm/users/files/information/30-954/e-report27.pdf> (สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2555).
- ขรรค์เพชร ชายทวีป. 2552. ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชูโชค आयุพงศ์. 2554. แนวทางการป้องกันความเสียหายและมาตรการบริหารจัดการน้ำท่วม. หน่วยงานวิจัยภัยพิบัติทางธรรมชาติ. ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ดวงศักดิ์ ชื่นสินธุ์. 2554. ชูเปอร์เอ็กซ์เพรส พลัดเวย์. *ประชาชื่น*, 27 พฤศจิกายน, 34.
- เทศบาลนครหาดใหญ่. 2555. <http://www.hatyaicity.go.th/index.php?option=content&mode=address> (สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2555).
- ทองศักดิ์ วิงวอน. 2551. มาตรการการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 10 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ทินกฤต นุตวงศ์. 2552. *โครงการการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน กรณีศึกษาเปรียบเทียบชุมชนสองแห่งในจังหวัดลำพูน*. เชียงใหม่: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายวิจัยท้องถิ่น.
- ทองเปลว กองจันทร์และสุเทพ น้อยไพโรจน์. 2554. “อุทกภัยในอำเภอหาดใหญ่ระหว่าง 31 ตุลาคม–3 พฤศจิกายน 2553”. [http://water.rid.go.th/hydrology\\_hatyai25533.pdf](http://water.rid.go.th/hydrology_hatyai25533.pdf) (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2554).
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2535. *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ณัฐมน ราชฤทธิ และคณะ. 2550. การวิเคราะห์ระบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีศึกษาผู้ประสบ อุทกภัยและดินถล่ม จังหวัดอุตรดิตถ์. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- “บทเรียนการแก้ปัญหาน้ำท่วมด้วย “เมกะโปรเจกต์” ของเนเธอร์แลนด์”. 2554. <http://www.siamintelligence.com/netherlands-flood-control/> (สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).
- บุญเรือง มานะสุการและคณะ. 2545. การศึกษาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรน้ำของโครงการป้องกัน น้ำท่วมเทศบาลนครหาดใหญ่: กรณีศึกษาคล่องระบายน้ำสายที่ 1 (ร.1). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. 2552. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปิติเทพ อยู่ยืนยง และกาญจนา ลังกาพิณธุ์. 2554. “ปภิกษะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ของประเทศเยอรมัน. <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?ID=1668> (สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).
- ประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ เขต 3. 2554. สงขลา: ฝ่ายพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคมเทศบาลนครหาดใหญ่.
- ประวัติชุมชนเทศบาลนครหาดใหญ่ เขต 4. 2554. สงขลา: ฝ่ายพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคมเทศบาลนครหาดใหญ่.
- ปรานอม พงศ์อรุณ 2541. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของคลองอยู่ต๊ะภายในเขตอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ผู้จัดการออนไลน์. 2555. “มท.1 ตรวจสอบ ร.1 หาดใหญ่ เห็นชอบขยายเพิ่มป้องกันน้ำท่วม”. <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9550000001779> (สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).
- พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์. 2550. สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์ และการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พุทธชาติ ชัยเดชะ. 2545. การเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนในภาคเหนือตอนบน. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ. 2546. รายงานการศึกษาวิจัยสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไฉไลฐ์ พงษ์กุล. 2547. “สิทธิชุมชนปัญหาและพัฒนาการทางความคิด” <http://www.oodies.org/middata/newpage14.html> (สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2554).
- “ไพร่ ประเมินน้ำท่วมผิดพลาด เหตุชุดคลอง ร.1 ไม่เต็มพื้นที่”. 2553. <http://www2.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?> (สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2555).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ฟ้ารุ่ง มีอุตร.2539. “บทบาทของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ภิรมย์ ศรีประเสริฐ. 2551. ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัทร ลิ้มปิติริ 2554. สิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ. เอกสารความรู้ สดร.ลำดับที่ 13 / ปีงบประมาณ 2554 สถาบันดำรงราชานุภาพ. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. [http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b13\\_54.pdf](http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b13_54.pdf) (สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2555).
- เมตตา ผิวขำ. 2549. การปรับตัวของผู้ที่ประสบอุทกภัยซ้ำซาก: กรณีศึกษาชุมชนบ้านหาดสวนยา อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.
- เมืองศรีวิไลแดนใต้. 2554. อำเภอหาดใหญ่. <https://sites.google.com/site/hatyaimyhome/prawati-khwampen-ma/prawati> (สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2555).
- เย็นจิตร ถิ่นขาม. 2543. “ สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/357825> (สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2554).
- ราชบัณฑิตยสถาน. 2542. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร:นามมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- วรวิทย์ วนิชาภิชาติ. 2554. เอกสารประกอบการบรรยาย. กรรมการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์น้ำจังหวัดสงขลา.
- วีรพัฒน์ ปริยวงศ์. 2554. “ทำไมท่วมแต่ฉัน ฉันก็คนเหมือนกัน ฉันฟ้องศาลได้หรือไม่” <http://prachatai.com/journal/2011/10/37546> (สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2555).
- ศาลทูล สันติวาสะ. 2554. “สิทธิชุมชน: การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ” [www.thaireform.in.th](http://www.thaireform.in.th) (สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2555).
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2555. “หาดใหญ่ หนีไม่พ้นอุทกภัย ตัวเมืองชั้นในรอด-ชั้นนอกรับน้ำ” <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/2676> (สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).
- ศูนย์ภูมิอากาศ สำนักพัฒนาอุตุนิยมวิทยา กรมอุตุนิยมวิทยา. 2554.ปริมาณฝนกับน้ำท่วมใหญ่บริเวณประเทศไทยตอนบน ปี 2554. <http://www.tmd.go.th/aboutus/development.php> (สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ศิริชัย มงคลเกียรติศรี และปิติเทพ อยู่ยืนยง. 2554. “ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายป้องกัน  
ภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์เพื่อตอบสนองการจัดทำบริการสาธารณะด้านป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย” <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=1668>  
(สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2555).
- สว่าง กันศรีเวียง. 2554. สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัตน์. <http://www.baanjomut.com/library/06.html> (สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2555).
- สฤณี อาชวานันทกุล. 2554. เศรษฐศาสตร์และการเมืองเรื่องน้ำ. <http://www.tjithai.com/column-article/567> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2554).
- สถิติน้ำท่วมขนาดใหญ่ในอดีต. 2553. <http://gimyong.com/talung/index.php?topic=171.0>  
(สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2555).
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2554. “เหตุการณ์สภาพอากาศรุนแรง ผลกระทบต่อไทย”  
<http://www.greenpeace.org/seasia/th/campaigns/climate-and-energy/impacts/thailand>  
(สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2555).
- สหพร ทิพย์จำนงค์. 2554. “บทสรุปเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม” <http://www.tissiam.com/archives/91>  
(สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2555).
- สมยศ เชื้อไทย. 2548. *ทฤษฎีกฎหมาย นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สวรินทร์ เบ็ญเต็มมะหะลี. 2554. พลวัตสิทธิชุมชนคลองนาทับ ตำบลนาทับ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา.  
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนมนุษย์และสังคม, คณะศิลปศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- เสนห์ จามริก. 2547. งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นกับกระบวนการทางสังคม. เชียงใหม่: สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย.
- เสรี ศุภราทิตย์. 2555. การบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต. <http://www.thaidisaster.com>  
(สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2556).
- สมภพ วิสุทธีศิริ. 2554. เอกสารประกอบการบรรยาย “เรื่องความรู้เกี่ยวกับอุตุนิมวิทยา”. ส่วนพยากรณ์  
อากาศ ทำอากศยานนานาชาติขนาดใหญ่. <http://hatyaicityclimate.org/paper/110>  
(สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2554).
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา 2554. “รายงานสถานการณ์อุทกภัยปี 2553 ในพื้นที่  
จังหวัดสงขลา”. <http://www.disaster.go.th/dpm/index.php?> (สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2555).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. 2554. ปริมาณน้ำท่าที่สะสมในปีพ.ศ. 2554. <http://thaipublica.org/> (สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2555).
- \_\_\_\_\_. 2554. ประเมินความเสียหายกับความสูญเสีย. <http://thaipublica.org/2011/12/world-bank-flood-damage/> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2554).
- สุลักษณ์ หล้าอุบล. 2554. “รายงาน: ปัญหาน้ำท่วมปี 2554 กับความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง” <http://prachatai.com/journal/2011/11/37790> (สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2555).
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. 2554. ความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมใหญ่: การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของไทยและเยอรมัน. <http://prachatai.com/journal/2011/11/37983> (สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2555).
- “สิทธิอยากแห้ง มีобен้ำท่วม น่าเข้าใจ ใครที่ก่อ”. 2554. *เดลินิวส์*, 21 พฤศจิกายน, 2.
- “2012: ความขัดแย้งสังคม น่ากลัวกว่าภัยพิบัติ”. 2554. *ไทยโพสต์*, 11 ธันวาคม, 10.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. 2539. *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรฉัตร จันทรัตน์. 2549. สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาโครงการของรัฐ: ศึกษากรณีโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. 2554. “น้ำท่วม: ความขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิ”. 2554. *มติชนรายวัน*, 10 ธันวาคม, 17.
- อาคม ใจแก้ว. 2544. โครงสร้างและกระบวนการบริหารเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัย: กรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่. คณะวิทยาการจัดการ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- อาทิตย์ เลิศล้ำ. 2546. ความต้องการของผู้ประสบภัยน้ำท่วมและการจัดการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม กรณีศึกษา: บ้านลำปาว อำเภอเขื่อนขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาสาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2543. *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: สถานการณ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- \_\_\_\_\_. 2544. *มิติชุมชน: วิธีคิดต้องถ่วงด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- \_\_\_\_\_. 2549. *วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจในเศรษฐกิจไร้วัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: คปไฟ.



## บรรณานุกรม (ต่อ)

File:Deltawerken na.png. 2554. [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Deltawerken\\_na.png](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Deltawerken_na.png) (สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2555).

File:Zuiderzeeworks.png. 2554. <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Zuiderzeeworks.png> (สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2555).

ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก**

การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน



**ภาคผนวก ข**

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

## ภาคผนวก ข

## รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ลำดับที่	รายชื่อ	ชุมชน	วันที่สัมภาษณ์
1	คุณมาลินี กาเดร์	คลองระบายน้ำที่ 1	16 กรกฎาคม 2555
2	คุณปิยพร ชากากูชิ	คลองระบายน้ำที่ 1	16 กรกฎาคม 2555
3	คุณจินตนา ภัคดี	คลองระบายน้ำที่ 1	16 กรกฎาคม 2555
4	คุณลิบ๊ะ ลิงสู่น	คลองระบายน้ำที่ 1	16 กรกฎาคม 2555
5	คุณกนพร เบ่งช่วย	คลองระบายน้ำที่ 1	14 กรกฎาคม 2555
6	คุณจินตนา ภัคดี	คลองระบายน้ำที่ 1	16 กรกฎาคม 2555
7	คุณแซม, สัมภาษณ์	คลองระบายน้ำที่ 1	16 กรกฎาคม 2555
8	คุณเสี้ยน บินล่าเต๊ะ	คลองระบายน้ำที่ 1	7 สิงหาคม 2555
9	คุณกอดีหียะ สุขสุวรรณ	ตลาดพ่อพรหม	14 กรกฎาคม 2555
10	คุณรัตนา เหมมัน	ตลาดพ่อพรหม	14 กรกฎาคม 2555
11	คุณอามีดีน หมัดอาดัม	ตลาดพ่อพรหม	14 กรกฎาคม 2555
12	คุณอดุล เบ็ลยีหมาน,	ตลาดพ่อพรหม	14 กรกฎาคม 2555
13	คุณวณิชชา บินสงคราม	ตลาดพ่อพรหม	14 กรกฎาคม 2555
14	คุณวัลลภา ไชยงาม	เทศบาลพัฒนา	3 สิงหาคม 2555
15	คุณจบ ปั้นท้าว	เทศบาลพัฒนา	4 สิงหาคม 2555
16	คุณยายพิน ตั้ง	เทศบาลพัฒนา	3 สิงหาคม 2555
17	คุณโกเมธ มุสิกะชาติ	เทศบาลพัฒนา	14 กรกฎาคม 2555
18	คุณธนวรรณ จันทเวทิน,	เทศบาลพัฒนา	3 สิงหาคม 2555
19	คุณตั้ง	เทศบาลพัฒนา	7 สิงหาคม 2555
20	คุณเจริญ พุพงษ์ศิริพันธ์	วัดหาดใหญ่ใน	18 กรกฎาคม 2555
21	คุณอนันท์ ชุมประมาณ,	วัดหาดใหญ่ใน	18 กรกฎาคม 2555
22	คุณชนะพันธ์ ลำล่อง	วัดหาดใหญ่ใน	3 สิงหาคม 2555
23	คุณสมชาย ขุนภัคดี	วัดหาดใหญ่ใน	18 กรกฎาคม 2555
24	คุณสวัสดี นิมนวล	ศาลาลุงทอง	14 กรกฎาคม 2555

## ภาคผนวก ข (ต่อ)

## รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ลำดับที่	รายชื่อ	ชุมชน	วันที่สัมภาษณ์
25	คุณกิจจา มุสิกพันธ์	ศาลาลุงทอง	14 กรกฎาคม 2555
26	คุณดำรง มุสิกพันธ์	ศาลาลุงทอง	14 กรกฎาคม 2555
27	คุณไพริน ลายอำพันธ์	ศาลาลุงทอง	14 กรกฎาคม 2555
28	คุณพงษ์ศักดิ์ ชุมรอด	ศาลาลุงทอง	14 กรกฎาคม 2555
29	คุณโสภิช จันทคาร	ศาลาลุงทอง	15 มิถุนายน 2555
30	คุณเจริญ เดชเส็ง	ศาลาลุงทอง	15 มิถุนายน 2555
31	คุณเอม เพ็ชรชาติ	ศาลาลุงทอง	3 สิงหาคม 2555
32	คุณโสภณ แก้วสุริยัน	หน้าโรงเรียนสตรีศรีสุราษฎร์	14 กรกฎาคม 2555
33	คุณสมใจ จงสุข	หน้าโรงเรียนสตรีศรีสุราษฎร์	14 กรกฎาคม 2555
34	คุณเสณี จงสุข	บางหัก	7 สิงหาคม 2555
35	คุณณัฐพล เจริญเจริญลาภ	ตลาดแม่ทอง	8 สิงหาคม 2555
36	คุณจอมพจน์ โพธิ์สุข	ตลาดแม่ทอง	8 สิงหาคม 2555
37	คุณณัฐชัย เพ็ชรทองมา	พัฒนากร เทศบาลนครหาดใหญ่	29 สิงหาคม 2555
38	คุณฐณัฐร์ฤช ศรีสุข	พัฒนากร เทศบาลนครหาดใหญ่	8 สิงหาคม 2555

### ภาคผนวก ค

ภาพการเข้าร่วมประชุมหารือการแก้ปัญหาน้ำท่วมในเวทีต่างๆ





ภาพที่ 62 การประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคใต้ในการแก้ปัญหาน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2554



ภาพที่ 63 การประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนเมืองทั้ง 101 ชุมชนเพื่อรับมือน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2554



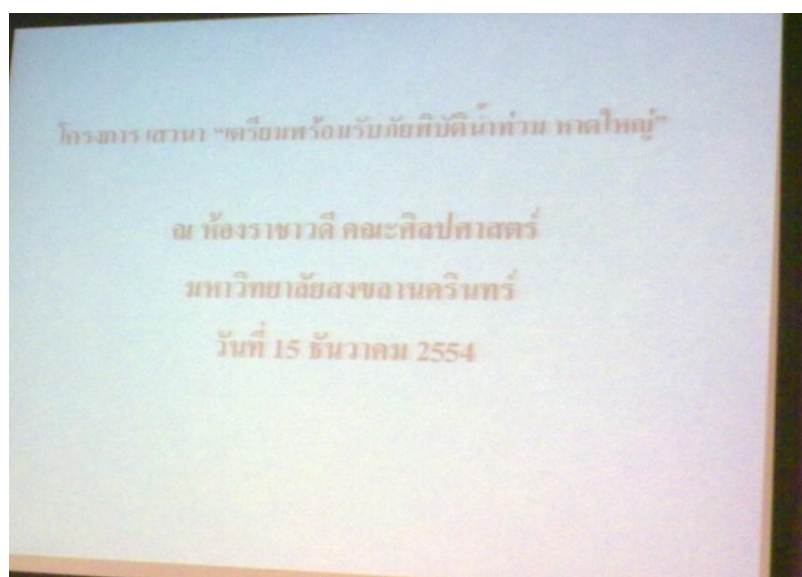
ภาพที่ 64 การประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนในเขต 1 และ เขต 2 เพื่อรับมือน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555  
ถ่ายเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2554



ภาพที่ 65 การประชุมร่วมกับผู้นำชุมชนในเขต 3 และเขต 4 เพื่อรับมือน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555  
ถ่ายเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2554



ภาพที่ 66 การประชุมเรื่องบ้านที่เลี้ยงในการรับมือน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555  
ถ่ายเมื่อ 10 ธันวาคม 2554



ภาพที่ 67 การเข้าร่วมเสวนา เรื่องการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติน้ำท่วมหาดใหญ่  
ถ่ายเมื่อ 15 ธันวาคม 2554





ภาพที่ 68 การร่วมประชุมหารือในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในชุมชนวัดหาดใหญ่ใน  
ถ่ายเมื่อ 7 สิงหาคม 2555



ภาพที่ 69 การร่วมประชุมหารือกับผู้นำในเทศบาลคูเต่าในการแก้ปัญหาน้ำท่วม  
ถ่ายเมื่อ 7 สิงหาคม 2555

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล นายธวัชชัย ชูดำ  
 รหัสนักศึกษา 5311121099  
 วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2551

## ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

ประกอบธุรกิจส่วนตัว

## การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

ธวัชชัย ชูดำ. 2554. ภายใต้วาทกรรมเพื่อส่วนรวม น้ำท่วมสิทธิ. ในงานสัมมนาเครือข่ายนักศึกษาระดับ  
 บัณฑิตศึกษา สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ครั้งที่ 11 ประจำปี 2554 “สังคมนอก  
 กะลา: เดินหน้า ถอยหลัง หรือก้าวย่ำอยู่กับที่”. หน้า 743-759  
 ธวัชชัย ชูดำ. 2555. “ทวิภพ: เมื่อน้ำท่วม..หน้าร้อน”.วารสารชุมชนศึกษา.1.(1): หน้า 161-170