

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความรับผิดชอบของ รัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

การจัดการภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดจากอุทกภัย เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อขจัดภัยคุกคามต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในประเทศ ซึ่งการจัดการภัยพิบัติดังกล่าวรัฐจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือดำเนินการ สำหรับประเทศไทยนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงแนวนโยบายของรัฐ กฎหมายต่างๆ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากอุทกภัย เพื่อจะได้ทราบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายพื้นฐานและมีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะหรือเป็นเพียงกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ทั้งนี้เพื่อนำหลักการทางกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเป็นจุดเกาะเกี่ยวหรือจุดเชื่อมโยงความรับผิดชอบของรัฐ กรณีประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยพิบัติดังกล่าว ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร และหากต้องรับผิดชอบเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือตามหลักความรับผิดชอบใดนอกจากนี้ในบทนี้ยังได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของต่างประเทศและความรับผิดชอบของรัฐกรณีความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากอุทกภัย ทั้งนี้เพื่อจะได้เห็นถึงความเหมือนและความต่างกับระบบกฎหมายไทยอย่างไร

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยในประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย มีการบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

3.1.1. การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การกำหนดหน้าที่การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.1.1.1 หน้าที่ของชนชาวไทยในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ไม่ได้บัญญัติหรือกล่าวถึงในเรื่องของภัยพิบัติสาธารณะไว้ แต่ตามหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการบัญญัติกฎหมายโดยกล่าวถึง ภัยพิบัติสาธารณะเอาไว้ ในมาตรา 73 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการรับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัติมาตรา 73 แห่งรัฐธรรมนูญแม้จะได้บัญญัติหรือกล่าวถึงภัยพิบัติสาธารณะเอาไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิได้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ” ไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ยังขาดความชัดเจนว่ารัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องภัยพิบัติสาธารณะมากน้อยแค่ไหนเพราะคำว่าภัยพิบัติสาธารณะเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของปวงชนชาวไทยเท่านั้นที่ทุกคนจะต้องให้การช่วยเหลือรัฐในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้รัฐไว้เป็นการเฉพาะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากมาตรา 73 ที่ได้มีการบัญญัติภัยพิบัติสาธารณะเอาไว้แล้ว ในส่วนมาตราอื่นหรือหมวดอื่นก็มิได้บัญญัติเอาไว้ แต่ที่บัญญัติไว้ในหมวดอื่นเป็นแต่เพียงการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวนโยบายการจัดการน้ำ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 85 โดยมีสาระสำคัญได้แก่

(1) บัญญัติให้สิทธิบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน¹

(2) บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม²

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 66.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 67.

(3) กำหนดให้รัฐจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล³

ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติและติดตามผล ร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 85 จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดอุทกภัยนั้น กฎหมายประสงค์ให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการใหม่โดยมิให้ดำเนินเฉพาะในภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม⁴

3.1.1.2 แนวนโยบายแห่งรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การป้องกันและการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติทุกประเภท ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดในฉบับที่ 11(พ.ศ.2555-2559)โดยปรากฏอยู่ในบทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยกล่าวถึงสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับน้ำไว้ดังนี้

(1) ปัญหาการขาดแคลนน้ำและภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งอุทกภัยและปัญหาภัยแล้งมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงขึ้น โดยความสามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำมาใช้งานได้ในฤดูแล้งมีเพียง 74,000 ล้านลูกบาศก์เมตรสามารถใช้ได้จริงเพียงปีละประมาณ 55,000 ล้านลูกบาศก์เมตรสนองความต้องการใช้น้ำได้เฉพาะในพื้นที่ชลประทานเท่านั้นขณะที่ความต้องการใช้น้ำจะเพิ่มขึ้นจาก 57,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีในปี 2551 เป็น 65,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีในปี 2559 โดยภาคกลางมีความต้องการใช้น้ำมากที่สุดรองลงมาก็คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ดังนั้น โอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำและความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำระหว่างลุ่มน้ำและระหว่างภาคการผลิตจะเพิ่มสูงขึ้นในทุกสาขาการผลิต ทั้งนี้หมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งในระดับปานกลางถึงระดับรุนแรงมีประมาณร้อยละ 34.0 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศโดยลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด ในขณะที่มีหมู่บ้านเสี่ยงต่ออุทกภัยน้ำหลากและดินถล่มมี 2,370 หมู่บ้าน โดยหมู่บ้านที่เสี่ยงภัยสูงมี 398 หมู่บ้านทั้งนี้ภาคเหนือ มีความเสี่ยงมากที่สุด สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุก

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 85 (4).

⁴ อธิพอล ศรีเสาวลักษณ์. (2557). กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 121.

ทำลาย นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วนระบบการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นมาตรฐานไม่ครอบคลุมและขาดการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมกฎหมายมีลักษณะของการบริหารจัดการทรัพยากรรายสาขาขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ขาดความเป็นธรรมและไม่โปร่งใสนอกจากนี้ยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเช่นที่ดินน้ำและป่าไม้เป็นต้นส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐในขณะที่เกิดช่องว่างทางนโยบายในการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

นอกจากนี้แล้วตามแผนพัฒนาฉบับที่ 11 ยังได้มีการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นประเทศไทยมีความเปราะบางหลายด้านและมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 2.1.4 ว่า “ภัยพิบัติทางธรรมชาติสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถูกบุกรุกทำลายโดยคาดว่าจะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นปัจจัยเสริมทั้งด้านความถี่และระดับความรุนแรงของภัยพิบัติในหลายพื้นที่ของประเทศได้แก่อุทกภัยแล้งแผ่นดินถล่มวาตภัย และไฟป่าซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์โดยเฉพาะประชากรที่มีขีดความสามารถในการรับมือกับผลกระทบด้วยตนเอง เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อให้ประเทศสามารถลดความเสี่ยงและบริหารจัดการรวมทั้งสร้างความพร้อมในการรับมือกับปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวข้างต้นได้ทั้งนี้เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่สำคัญ

(2) การมีระบบฐานข้อมูลและองค์ความรู้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ง่ายต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทั้งด้านภัยพิบัติจากธรรมชาติโรคระบาดและการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยการผลิตรวมไปถึงการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการฟื้นฟูระบบนิเวศเช่น การฟื้นฟูป่าบกการป้องกันชายฝั่ง การแก้ปัญหาดินเค็มการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำการคืนสมดุลให้ธรรมชาติและ การบรรเทาปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง⁵

⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดในฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ข้อ 1.4

⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดในฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ข้อ 3.1

(3) เครื่องมือและกลไกบริหารจัดการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้การกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพมีองค์ความรู้ข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างแรงจูงใจและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษอื่นที่ช่วยในการบริหารจัดการเกิดความโปร่งใสเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ⁷

(4) การบริหารจัดการที่ดีโดยมุ่งเน้นการบูรณาการที่ยึดพื้นที่เป็นหลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการปรับปรุงเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพการพัฒนาด้านข้อมูลเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายและวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด⁸

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 11 ได้มีการวางนโยบายและตระหนักถึงความเชื่อมโยงของทรัพยากร ธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันนำมาสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัยที่รุนแรงขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างบูรณาการโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดดำเนินการของหน่วยงานรัฐด้วย

3.1.2 การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทานเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บรักษาควบคุมส่งระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมพลังงานการสาธารณสุขโภคหรือการอุตสาหกรรมรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำและการคมนาคมทางน้ำ ในเขตชลประทานโดยขอบเขตหรือพื้นที่ที่จะใช้บังคับได้แก่ บริเวณที่เป็นทางน้ำชลประทาน เขตชลประทาน เขตงานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติความหมายของการชลประทาน ทางน้ำชลประทาน และเขตชลประทานไว้ดังนี้“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม

⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดในฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ข้อ 3.3

⁸ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดในฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ข้อ 3.5

การพลังงาน การสาธารณสุข โภคหรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กักรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

“ทางน้ำชลประทาน” หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความในมาตรา 5 ว่าเป็นทางน้ำชลประทานซึ่งทางน้ำชลประทานตามกฎหมายได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคือ ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทานประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทานประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

“เขตชลประทาน” หมายความว่า เขตที่ดินที่ทำการเพราะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

สำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ รวมทั้งกำหนดข้อห้ามมิให้บุคคลใดๆ กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยมีรายละเอียดดังนี้

1.กฎหมายให้อำนาจอธิบดีมีอำนาจดังต่อไปนี้เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานคือ¹⁰

(1) ปิดกั้นหรือเปิดน้ำในทางน้ำชลประทาน

(2) ขุดลอกซ่อมหรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทานหรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทาน

(3) ห้ามจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเรือแพผ่านทางน้ำชลประทานตาม (1) หรือ (2) การใช้อำนาจตามมาตรานี้ให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ชุมนุมชนในท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันเว้นแต่กรณีฉุกเฉินอธิบดีมีอำนาจดำเนินการไปก่อนได้

นอกจากนี้อธิบดียังมีอำนาจห้ามจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เรือแพการใช้น้ำการระบายน้ำหรือการอื่นในทางน้ำชลประทานประเภท 4 โดยประกาศไว้ ณ ที่ชุมนุมชนในท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน¹¹ รวมทั้งอธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานให้เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่เก็บค่าบำรุงทางน้ำชลประทานหรือดูแลรักษาทางน้ำชลประทานคันคลองชานคลองทำนบพนังหมุดระดับหลักฐานหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการชลประทานตามที่อธิบดีกำหนด¹²

⁹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 5.

¹⁰ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 15 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2507.

¹¹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2507.

¹² พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 13 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2507.

2. กฎหมายให้อำนาจนายช่างชลประทานใช้พื้นที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในเขตการชลประทานได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่จำเป็นแก่การชลประทาน โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใดๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน¹³

3. กฎหมายกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านหรือเทศมนตรีในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานมีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทานอันอยู่ในเขตท้องที่หรือเขตเทศบาลนั้น¹⁴

4. กฎหมายกำหนดข้อห้ามและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะให้การใช้น้ำจากการชลประทานเกิดประโยชน์มากขึ้น ได้แก่

(1) ให้นายช่างชลประทาน ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือนายอำเภอ อนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำมีสิทธิทำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นกำหนดให้โดยกว้างรวมทั้งที่ที่ดินด้วยไม่เกินสิบเมตร แต่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินที่ทางน้ำนั้นผ่าน

(2) เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำ เข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกห้ามไม่ให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำไว้ด้วยวิธีใดๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง

(3) เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกเจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่จะได้รับน้ำนั้น กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้เพื่อกักน้ำนั้นไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่าจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามที่ควร¹⁵

(4) ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างแก้ไขหรือต่อเติมสิ่งก่อสร้างหรือปลูกปักสิ่งใดหรือทำการเพาะปลูกรุกล้ำทางน้ำชลประทานขานคลองเขตคันคลองหรือเขตพนังเวินแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน¹⁶

¹³ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 7.

¹⁴ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 17.

¹⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 21.

¹⁶ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2507.

(5) ถ้ามีต้นไม้ในที่ดินของผู้ใดรุกล้ำทางน้ำชลประทานหรือทำให้เสียหายแก่ทางน้ำชลประทานให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นตัดหรือนำต้นไม้ขึ้นไปให้พ้นเสียได้¹⁷

(6) ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานหรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทานหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานเว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย¹⁸

(7) ห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทานประเภท 1 และประเภท 2 หรือเหยียบย่ำคันคลองขานคลองหรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทานเว้นแต่ในที่ที่ได้กำหนดอนุญาตไว้หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงาน¹⁹

(8) ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอยซากสัตว์ซากพืชเถาถ่านหรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรมการบริโภคอุปโภคหรือสุขภาพอนามัย²⁰

(9) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ประตุน้ำฝายเขื่อนระบายประตูระบายต่อน้ำที่เชื่อมสะพานทางน้ำปุมเสาหรือสายโทรศัพท์ที่ใช้ในการชลประทานเสียหายจนอาจเกิดอันตรายหรือขัดข้องแก่การใช้สิ่งที่กล่าวนั้น²¹

(10) ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะทำให้เสียหายแก่คันคลองขานคลองทำนบพนังหรือหุดระดับหลักฐานที่ใช้ในการชลประทาน²²

(11) ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะเป็นการกีดขวางแก่แนวทางที่ได้สำรวจไว้หรือเขตงานหรือทำให้แนวทางที่ได้สำรวจไว้หรือหุดหมายแสดงเขตงานคลาดเคลื่อนหรือสูญหาย²³

¹⁷ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 24.

¹⁸ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 26 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2497.

¹⁹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 27.

²⁰ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 28 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2518.

²¹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 29.

²² พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 30.

²³ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 31.

(12) ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ปิดหรือเปิดประตูน้ำเขื่อนระบายประตูระบายน้ำต่อเชื่อมสะพานทางน้ำปุมหรือลากเข็นสาถึ่ในบริเวณท่านบหรือประตูระบาย²⁴

(13) ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากนายช่างชลประทานหรือผู้ที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนบรรดาสั่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน²⁵

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ได้ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมชลประทาน นายช่างชลประทานเจ้าพนักงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของกรมหรือบุคคลซึ่งอธิบดีแต่งตั้ง รวมถึงกำหนดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเทศมนตรี ให้มีส่วนร่วมโดยตรงต่อการป้องกันอุทกภัย เพราะหากมีการบริหารจัดการทางน้ำชลประทาน คันคลอง ชานคลอง ท่านบ พนัง ประตูระบายน้ำ เขื่อนที่ดี เช่นมีการขุดลอก มีการเปิดปิดทางน้ำอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการดูแลรักษา ทางน้ำชลประทานมิให้มีสิ่งกีดกั้นทางเดินน้ำหรือดูแลรักษาคันกั้นน้ำ พนังกั้นน้ำ ให้ดีอยู่เสมอ ย่อมสร้างเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันภัยน้ำท่วมได้ดียิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีแม้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายก็ตาม แต่หน้าที่ตามกำหนดไว้นั้นก็เป็นเพียงหน้าที่โดยทั่วไปเท่านั้นแต่หาได้กำหนดเป็นหน้าที่โดยเฉพาะให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการแต่อย่างใดนอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตาม

3.1.3 การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีรายละเอียดดังนี้

3.1.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันได้แก่ ภัยจาก อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย²⁶ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการ

²⁴ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 32 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2507.

²⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485. มาตรา 33.

²⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550. มาตรา 4.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัคร ได้ทั่วราชอาณาจักร²⁷ แต่ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดก็ได้²⁸

สำหรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนดังกล่าวและให้คำแนะนำ ปกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย²⁹ ปัจจุบันการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ได้กำหนดให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติพ.ศ. 2558 โดยเป็นการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเมื่อปี 2553 – 2557 ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแผนดังกล่าวคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนดกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไว้ 4 ด้านดังนี้

1. การพัฒนาและส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยด้วยการป้องกันการลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อมให้มีประสิทธิภาพโดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ป็นชุมชนปลอดภัยและการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการเพื่อให้เกิดการรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยนำไปสู่การจัดการอย่างยั่งยืน
2. การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลพร้อมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วทั่วถึงและทันเหตุการณ์
3. การพัฒนาระบบการฟื้นฟูให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและทำให้พื้นที่ประสบภัยได้รับการซ่อมแซมและฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วหรือดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

²⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 13.

²⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 31.

²⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550, มาตรา 7.

4. การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติดังกล่าว ยังได้กำหนดระดับการจัดการสาธารณภัยออกเป็น 4 ระดับ ทั้งนี้ขึ้นกับพื้นที่ประชากรความซับซ้อนหรือความสามารถในการจัดการสาธารณภัยตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากรและกำหนดผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก กล่าวคือระดับที่ 1 สาธารณภัยขนาดเล็กมีผู้อำนวยการอำเภออำนวยการท้องถิ่นและ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครควบคุมและสั่งการระดับที่ 2 สาธารณภัยขนาดกลางมีผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครควบคุมสั่งการและบัญชาการระดับที่ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่มีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติควบคุมสั่งการและบัญชาการและระดับที่ 4 สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายควบคุมสั่งการและบัญชาการ³⁰

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ³¹ ซึ่งตามกฎหมายกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

(2) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

(3) ปฏิบัติการประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

³⁰ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

³¹ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. มาตรา 11.

(4) แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

(5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี กปก.ช. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตาม (1)แล้วให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตาม (1)ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมาปรึกษาหารือและจัดทำ ทั้งนี้จะจัดให้หน่วยงานภาคเอกชนเสนอข้อมูลหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (3) (4) (5) และ (6)กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้นและจังหวัดอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกันได้ตามความจำเป็นและจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้นเพื่อกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดหรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายด้วยก็ได้

ส่วนผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นไปตามเขตพื้นที่เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด³² ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร³³ ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน³⁴ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร³⁵

³² พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. มาตรา 15.

³³ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. มาตรา 32.

³⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. มาตรา 20.

³⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. มาตรา 14.

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดการกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ไม่มีบัญญัติเฉพาะการแก้ไขปัญหาอุทกภัยแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้ครอบคลุมในเรื่องการจัดการภัยพิบัติกรณีอื่นๆ โดยให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของเจ้าหน้าที่นั้น ยังพบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานในการดำเนินการต่างๆ ไว้มากมายหลายลักษณะ แต่กฎหมายนั้น ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าเจ้าพนักงานจะสามารถดำเนินการอะไรได้บ้าง แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการจัดการภัยพิบัตินั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการด้วยความระมัดระวังไม่ประมาทเดินเล่อและกระทำไปพอสมควรแก่เหตุเจ้าพนักงานนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เป็นการส่วนตัวในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากมีบุคคลใดที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของเจ้าพนักงานหรือเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการจัดการสาธารณภัยภาครัฐแล้ว จะเรียกร้องค่าเสียหายได้หรือไม่อย่างไรนั้น ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาตรา 43 ซึ่งบัญญัติว่า ให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ดังกล่าว หากได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุ และมีได้ประมาทเดินเล่ออย่างร้ายแรงให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดทั้งปวง วรรคสอง ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งมิใช่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้น ให้ทางราชการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.1.3.2 กฎหมายว่าด้วยการพยากรณ์อากาศและการเตือนภัย

กรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุตุนิยมวิทยา โดยการตรวจ เฝ้าระวัง ติดตาม รายงาน สภาวะอากาศและปรากฏการณ์ธรรมชาติ พยากรณ์อากาศและเตือนภัยที่เกิดจากธรรมชาติและให้บริการด้านอุตุนิยมวิทยาแก่กิจการต่างๆ ด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว แม่นยำ และทันเหตุการณ์เพื่อประโยชน์สูงสุดในเชิงเศรษฐกิจและสังคม เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นการป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐ

จากภัยธรรมชาติ และอีกหน่วยงานที่สำคัญคือศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า ศภช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการเตือนภัยพิบัติ

ที่ผ่านมากรมอุตุนิยมวิทยาได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนากิจการด้านอุตุนิยมวิทยา รวม 3 ฉบับ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2547-2550 แผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2548-2551 (ฉบับปรับปรุง) และแผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2552-2555 โดยมีเป้าประสงค์ในการพัฒนางานอุตุนิยมวิทยา และแผ่นดินไหว ให้ประสิทธิภาพสูง เพื่อให้สามารถบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน แต่เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2552-2555 ถึงสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินการ ปัจจุบันกรมอุตุนิยมวิทยาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2557-2560 โดยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2557-2560 คณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้นำแนวนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555-2558 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 แผนยุทธศาสตร์ประเทศ พ.ศ. 2556-2561 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2557-2560 มาประกอบในการจัดทำแผน โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของกรมอุตุนิยมวิทยา ที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ นโยบายที่ 5 นโยบายที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ

1. ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ โดยการจัดให้มีการบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงศักยภาพของกลุ่มน้ำ จัดหาและจัดสรรน้ำให้เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ด้วยการบูรณาการระบบน้ำในประเทศทั้ง 25 กลุ่มน้ำ สนับสนุนเกษตรกรทำแหล่งน้ำในไร่นา พร้อมการผันน้ำจากกลุ่มน้ำอื่นๆ และการจัดสร้างระบบโครงข่ายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึงตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคและบริโภค³⁶

2. สร้างภูมิคุ้มกันและเตรียมความพร้อมในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติ โดยการพัฒนาองค์ความรู้และระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ เพิ่มขีดความสามารถในการพยากรณ์และคาดการณ์ ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติในระดับประเทศและระดับพื้นที่ จัดทำยุทธศาสตร์รองรับพิบัติภัยระยะยาว

³⁶ แผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2557-2560 ตามนโยบายที่ 5 ข้อ 5.6

ส่งเสริมและเร่งรัดการเตือนภัยและเตรียมความพร้อมในการรับมือความแปรปรวนในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นฐานกับการรับมือความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ป้องกันภัยพิบัติโดยเฉพาะน้ำท่วม สึนามิ แผ่นดินไหว และดินถล่ม สร้างกลไกส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลระดับชุมชน ท้องถิ่น เพิ่มขีดความสามารถในระดับชุมชนให้เข้มแข็งพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติต่างๆ ดำเนินการศึกษาอย่างรอบคอบในเรื่องของความจำเป็นของโครงการพัฒนาเขื่อนและเกาะเพื่อป้องกันกรุงเทพฯ และภาคกลางให้ปลอดภัยจากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล และจากการละลายของน้ำแข็งขั้วโลกตามสภาวะโลกร้อนที่กำลังเกิดขึ้น³⁷

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการพยากรณ์อากาศและการเตือนภัย อาจกล่าวได้ว่า กรมอุตุนิยมวิทยาเป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ในการตรวจ ติดตาม ฝ้าระวัง สภาวะอากาศ พยากรณ์อากาศและแจ้งเตือนสภาวะอากาศร้าย ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อน พายุฝนฟ้าคะนอง ฝนตกหนัก ภัยหนาว ภัยแล้ง พายุคลื่นซัดฝั่ง โดยจะส่งข้อมูลการพยากรณ์อากาศและการประกาศลักษณะอากาศร้ายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่นำไปดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบต่อไป ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติและการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งเป็นการบริหารแบบ Single Command ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ลดการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน และลดงบประมาณที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือฟื้นฟูกรมอุตุนิยมวิทยาในฐานะหน่วยงานต้นน้ำ จึงเน้นการทำงานเชิงรุก เพื่อสนับสนุนข้อมูลของสภาพอากาศและสารสนเทศอุตุนิยมวิทยา ที่ถูกต้อง รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ นำไปปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ

3.1.4 การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย มีความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณสถานทีและวัตถุหรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ³⁸

การจัดทำผังเมืองทำได้ 2 ประเภท คือผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข

³⁷ แผนยุทธศาสตร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2557-2560 ตามนโยบายที่ 5 ข้อ 5.7

³⁸ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 140.

เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวขัดต่อนโยบายผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม

เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นๆ ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อนตลอดจนให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนร่วมด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 19 ความว่า

“มาตรา 19 เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำผังเมืองแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้มีอำนาจและเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาอีกครั้ง ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมให้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบพร้อมด้วยเหตุผล หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองให้เสนอความเห็นของสำนักผังเมืองและเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย

ผังเมืองรวมเช่นว่านี้ มีผลบังคับใช้ได้ไม่เกิน 5 ปี และภายใน 1 ปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สืบตรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และ

สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ตามมาตรา 26

เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมตามมาตรา 29 ทั้งนี้ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวงตามมาตรา 33

เมื่อมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะแล้วจะใช้ในท้องที่ใด มาตรา 41 กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติ ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาคำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไปก็ได้ ทั้งนี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในเขตของผังเมืองเฉพาะได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดหรือรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอขอแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมือง ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขปรับปรุง และการแก้ไขปรับปรุงนั้น ไม่เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดและรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น หรือการที่จะต้องรื้อหรือย้ายอาคาร หรือไม่ก่อให้เกิดการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นขึ้นอีก หรือการที่จะต้องรื้อหรือย้ายอาคารใหม่ ให้คณะกรรมการผังเมืองรายงานรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะต่อไปก็ได้

ในท้องที่ใดที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ให้ถือได้ว่าการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การก่อสร้างอาคารในเขตแห่งผังเมืองเฉพาะนั้น รวมทั้งบริเวณโดยรอบหนึ่งกิโลเมตรนับจากแนวเขตผังเมืองเฉพาะด้วย และห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 83 บัญญัติให้มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.1.5 การจัดการภัยพิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่วางหลักการในการจัดระเบียบการบริหารราชการ การจัดองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางหลักการบริหารราชการไว้ว่า การบริหารต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมแต่ละภารกิจ³⁹ กฎหมายฉบับนี้ จะมีความเกี่ยวข้องกับจัดการภัยพิบัติก็คือ การกำหนดอำนาจทั่วไปของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดเอาไว้ในมาตรา 11 แห่งระเบียบฯ ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจในการออกระเบียบที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ดังนี้

3.1.5.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อ 14 กรกฎาคม 2550 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการบริหารจัดการ การจัดหาการใช้ประโยชน์การบำรุงรักษาการพัฒนาการป้องกันแก้ไขปัญหาการอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ⁴⁰ เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนมีองค์กรบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการ 2 ชุด ได้แก่ “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนช.”

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. มาตรา 3/1.

⁴⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550. มาตรา 4.

ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ กนช. มีอำนาจและหน้าที่เช่น เสนอแนะนโยบายแผนงานและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีประสานงานกับส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านป้องกันภัยพิบัติเพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติอันเนื่องมาจากทรัพยากรน้ำและการรักษาคุณภาพน้ำ เป็นต้น⁴¹ และให้มีกรมทรัพยากรน้ำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำนักงานเลขานุการ กนช. โดยมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของ กนช. และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารทรัพยากรน้ำ⁴²

ส่วนคณะกรรมการอีกชุด คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลุ่มน้ำประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการมีอำนาจและหน้าที่เสนอความเห็นต่อ กนช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแผนงานโครงการแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรน้ำรวมทั้งการดำเนินงานใดๆ ของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ ประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งและแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำกับคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นที่เกี่ยวข้อง⁴³

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ โดยภาพรวมเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือ กนช. และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในการดำเนินการในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดเป็นแนวทางว่าจะต้องทำอะไร แต่ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดเฉพาะลงไปว่าจะต้องมีเงื่อนไขหรือวิธีการอย่างไรในแผน และในเรื่องการจัดการกับปัญหาอุทกภัยก็ไม่ได้ให้ความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเพียงแต่กล่าวถึงอำนาจของ กนช. ในการที่จะประสานงานร่วมกับส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านป้องกันภัยพิบัติ ดังนั้นในเรื่องการจัดการกับปัญหาอุทกภัยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้จึงยังไม่เกี่ยวข้องโดยตรงมากนัก

⁴¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550. มาตรา 10.

⁴² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550. มาตรา 11.

⁴³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550. มาตรา 15.

3.1.5.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2554 เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยเผชิญกับปัญหาวิกฤตอุทกภัยครั้งร้ายแรงซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นฟื้นความเชื่อถือและสร้างความมั่นคงและมั่นคงของประเทศจากวิกฤตภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบจึงเห็นสมควรให้มีการตราระเบียบนี้ขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ หรือเรียกโดยย่อว่า “กยอ.” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศระดมความคิดเห็นและความรู้เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศในระยะยาว การสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและข้อเสนออื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศจากภัยธรรมชาติในระยะยาวเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี⁴⁴ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับผิดชอบงานธุรการของกยอ.แต่อย่างไรก็ดีสาระสำคัญตามระเบียบนี้ก็เป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการฯ จัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ โดยเฉพาะเหตุการณ์ภายหลังที่เกิดภัยพิบัติอุทกภัยร้ายแรงเพื่อเร่งฟื้นฟูประเทศให้กลับคืนสู่สภาวะปกติเท่านั้น แต่ระเบียบนี้ไม่ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแต่อย่างใด

3.1.5.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ.2555 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ฉบับที่ 1 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และฉบับที่ 2 มีผลใช้บังคับ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นการกำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน โดยมีองค์การบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการ 2 ชุด ได้แก่ “คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนอช.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดการแผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยแห่งชาติเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ

⁴⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5.

และให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย⁴⁵ โดยให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 เป็นคณะที่ปรึกษาของกนอช. มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยต่อกนอช.⁴⁶ ส่วนคณะกรรมการอีกชุดได้แก่ คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย หรือเรียกโดยย่อว่า “กบอ.” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ โดย กบอ.มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยตามนโยบายของกนอช. กำหนดวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและอำนาจการควบคุมตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง⁴⁷ และมีสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สบอช.” เป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของกนอช. และกบอ. และมีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยการเตรียมการช่วยเหลือประชาชนเพื่อวิเคราะห์เสนอต่อกนอช. และกบอ. ติดตามและเร่งรัดและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อกบอ.⁴⁸

ในการดำเนินการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติโดยบูรณาการแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำหรือแผนการจัดการน้ำของทุกหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นแผนปฏิบัติการในระดับชาติที่มีผลบังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่เกี่ยวข้องและหากอุทกภัยที่ใกล้จะเกิดหรือขณะที่เกิดอุทกภัย ก็ให้อำนาจแก่ กบอ. ในการสั่งการให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นได้จากสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวถือเป็นความพยายามของรัฐที่จะสร้างแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยให้ไปในแนวทางที่สอดคล้องกันซึ่งต่างจากเดิมที่มีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีกฎหมายของตนให้อำนาจไว้ แต่เนื่องจากเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

⁴⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ข้อ 6.

⁴⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ข้อ 7.

⁴⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ข้อ 11.

⁴⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ข้อ 12.

ซึ่งมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงอาจไม่เพียงพอรองรับการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐต่างๆที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของภาคเอกชนและภาคประชาชนได้

3.1.6 ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยของไทย

ในระบบกฎหมายไทยความรับผิดชอบของรัฐซึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้ถูกกำหนดเป็นหลักการพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญไทยโดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น⁴⁹ และหากจะทำการแบ่งแยกความรับผิดชอบของรัฐ ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อความรับผิดชอบที่มีต่อเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายที่สามารถจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรับผิดชอบได้นั้น สามารถแบ่งแยกความรับผิดชอบได้เป็น 2 กรณี คือ (1) การกระทำที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (2) การกระทำใดที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับหัวข้อที่จะกล่าวต่อไป จะเป็นการกล่าวถึงเฉพาะกรณีความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น และเมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบใดทั้งนี้จะไม่ได้อ้างถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดทางวินัย หรือความรับผิดทางอาญาซึ่งถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่นั้นๆ และเมื่อได้ทำการศึกษาความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนขึ้นรัฐจะเข้ามารับผิดชอบได้หรือไม่ เป็นไปตามหลักความรับผิดใน 2 กรณี คือ (1) รัฐจะต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดทางละเมิด และ (2) รัฐจะต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งหลักความรับผิดทั้ง 2 กรณีดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

3.1.6.1 ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หลักเกณฑ์ความรับผิด

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดว่าต้องมีลักษณะอย่างไร ดังนั้นการพิจารณาจึงอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. มาตรา 60.

ต้องพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นละเมิดเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นการทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง และเป็นการกระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการทำละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตน ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่มีหน่วยงานต้นชอบตามวรรคหนึ่ง

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว รัฐสามารถโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 โดยบัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าเสียหายทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายทดแทนเฉพาะส่วนตนเท่านั้น

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 12 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณี เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด⁵⁰

การพิจารณาว่าการกระทำละเมิดใดเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิจารณาจากประมวลกฎหมาย

⁵⁰พรเทพ สุขทรัพย์. (2556). ความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 74-75.

แพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ซึ่งมีหลักในการพิจารณาดังนี้

1.) การกระทำของบุคคล การจะเป็นละเมิดได้ต้องมีบุคคลหนึ่งที่ทำ การพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐ บุคคลที่กระทำต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาต้องพิจารณาเรื่อง การกระทำ ซึ่งการกระทำคือลงมือทำการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก หรือกรณินิ่งเฉย คือ การงดเว้น ซึ่งโดยหลักการไม่ว่าเป็นการกระทำแต่หากว่าบุคคลมีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการที่จะต้องกระทำ และเมื่อได้กระทำตามหน้าที่แล้วความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น การที่ไม่กระทำตามหน้าที่หรือการงดเว้นนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นการงดเว้นจึงอยู่ในความหมายของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเช่นกัน

2.) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จงใจคือ การที่บุคคลทำละเมิด โดยมุ่งหมายจะก่อความเสียหายให้บุคคลอื่น ทำให้คนอื่นเสียหาย หรือรู้ว่าทำให้คนอื่นเสียหาย ส่วนประมาทเลินเล่อหมายความว่าไม่จงใจ แต่ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควรที่จะใช้ รวมทั้งในลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย¹ ความระมัดระวังต้องเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามปกติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย เมื่อพิจารณาในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้มาตรฐานความระมัดระวังของผู้มีหน้าที่ในระดับที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเปรียบเทียบ

กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หมายถึงการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย การกระทำโดยผิดกฎหมายตามมาตรา 420 คือ กรณีที่การกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิด กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งแต่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง และกรณีการใช้สิทธิที่มีแต่จะทำให้บุคคลอื่นเสียหาย

3.) ความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดกฎหมาย จะเป็นละเมิดก็ต่อเมื่อการที่ได้กระทำลงไปนั้น มีผลให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายต้องเกิดขึ้นจริงๆ คือความเสียหายมีอยู่หรือได้มีอยู่แล้ว เป็นความเสียหายที่แน่นอน ความเสียหาย ต้องเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ทำ ความเสียหาย และความเสียหายจะต้องสัมพันธ์กันระหว่างการกระทำและผล ซึ่งเป็นไปตาม ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข

⁵¹ ไพจิตร ปุณฺณพันธ์. (2548). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด.(พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ. หน้า 9.

การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิด

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น แต่เดิมก่อนจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในฐานะเป็นฝ่ายปกครองนั้น จะต้องฟ้องคดีกันที่ศาลยุติธรรมแต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปีพ.ศ.2542 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (3) บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” บทบัญญัตินี้ได้แบ่งแยกเขตอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งคดีละเมิดที่จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 (3) จะต้องเป็นคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีที่มีความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวข้างต้นนี้ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

แนวคำพิพากษาศาลปกครอง

จากกรณีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรที่ผ่านมาได้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบหลักความความรับผิดทางละเมิด ซึ่งศาลได้มีแนวคำพิพากษาไว้ดังต่อไปนี้

ก) แนวคำพิพากษาศาลปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.590/2554 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2552 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)คดีนี้สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า หน่วยงานทางปกครองได้ทำข้อตกลงในการแจ้งเตือนก่อนที่จะมีการเปิดประตูระบายน้ำ เพื่อให้ผู้ที่อาศัยอยู่ได้ประตูระบายน้ำได้เตรียมการป้องกันความเสียหายก่อน หากหน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการเปิดประตูระบายน้ำโดยไม่ได้แจ้งเตือนก่อน เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในกรณีนี้ เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ประกอบการเลี้ยงปลาในกระชัง

บริเวณแม่น้ำบางปะกง ได้รับความเสียหายจากการที่กรมชลประทานได้เปิดประตูระบายน้ำคลองพานทอง โดยไม่ได้มีการแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อเตรียมการป้องกันผลกระทบ ทำให้น้ำในคลองพานทองซึ่งเป็นน้ำเสียระบายลงแม่น้ำบางปะกงเป็นเหตุให้ปลาในกระชังที่ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงไว้ตายเป็นจำนวนมาก ในคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมชลประทานเคยทำข้อตกลงร่วมกับผู้ประกอบการเลี้ยงปลากระชังว่า เมื่อใดจะมีการเปิดประตูระบายน้ำ จะมีการแจ้งเตือนให้ทราบเพื่อเตรียมการป้องกันความเสียหาย ซึ่งกรณีนี้กรมชลประทานไม่ได้มีการแจ้งเตือนผู้ประกอบการก่อน โดยกรมชลประทานอ้างว่าเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพราะพื้นที่เหนือประตูระบายน้ำเกิดภาวะน้ำท่วมขัง ประกอบกับกรมอุตุนิยมวิทยาได้พยากรณ์อากาศว่าจะเกิดฝนตกหนักจึงเร่งเปิดประตูระบายน้ำเพื่อบรรเทาความเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่กรมชลประทาน หลังจากทราบว่ามีการน้ำท่วมขังจนกระทั่งถึงเวลาเปิดประตูระบายน้ำ สามารถที่จะแจ้งเตือนแก่ผู้ประกอบการได้ทัน เมื่อไม่ได้มีการแจ้งเตือนผู้ประกอบการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องชดเชยค่าเสียหาย⁵²

ข) แนวคำพิพากษาศาลปกครองกรณีไม่เป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีแดงเลขที่ ส.112/2557

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นพื้นที่เกิดอุทกภัย และถูกประกาศให้เป็นพื้นที่เขตภัยพิบัติ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากอุทกภัยในช่วงเดือนกรกฎาคม – พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ซึ่งเหตุอุทกภัยเป็นผลโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดี โดยได้กระทำหรือละเว้นการกระทำในการเก็บกักน้ำไว้ในปริมาณมาก ละเลยการตรวจสอบข้อมูลด้านสถิติของปริมาณน้ำฝน ระบายน้ำออกจากเขื่อนทำให้มวลน้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎรไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยไม่ได้มีการแจ้งเตือนภัย และไม่ได้มีการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ล่วงหน้า เป็นเหตุให้น้ำท่วมบ้านเรือนราษฎรเสียหาย นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดียังขาดการบูรณาการการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ทำการเปิดปิดประตูระบายน้ำ สร้างพนังกั้นน้ำเป็นผลให้เกิดแรงดันน้ำจำนวนมากกักเซาะจนประตูระบายน้ำบางโคมศรีพัง ละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยา ประชาชนที่ประสบภัย

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่จัดการหรือป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมได้รับความ

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.590/2554 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2552 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

เสียหายหรือไม่และเป็นการทำละเมิดหรือรับผิดชอบอย่างอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิดหรือรับผิดชอบอย่างอื่นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายตามคำขอของผู้ฟ้องหรือไม่เพียงใด

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีมาตรการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการเกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครอย่างเต็มความสามารถแล้ว โดยได้มีมาตรการดำเนินการตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างเกิดอุทกภัย และหลังเกิดอุทกภัย ตลอดจนแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยอย่างเต็มความสามารถตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ยังเกิดอุทกภัย กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และไม่อาจถือได้ว่าการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องเป็นเหตุให้บ้านเมือง และทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีแดงเลขที่ ส.224/2558

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและบ้านพักอาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่กรุงเทพฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัยซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีการชะลอน้ำและไม่ให้น้ำไหลเข้าในพื้นที่บริเวณจังหวัดสุพรรณบุรีทำให้น้ำเกิดความไม่สมดุลจึงไหลไปรวมในบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา และยังมีส่วนกักขังด้วยพนังกั้นน้ำและมีการบังคับน้ำให้ไหลเข้าในบริเวณท้องที่อื่นจนทำให้เกิดน้ำท่วมในหลายพื้นที่ การแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นเหตุให้การบริหารจัดการน้ำผิดพลาดจนเกิดอุทกภัย ไม่มีการเสนอแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ไม่มีการเตือนภัยหรือให้การสื่อสารด้านการเตือนภัยให้แก่ประชาชนที่ประสบอุทกภัยอย่างทั่วถึงครอบคลุมและถูกต้อง ไม่ประสานงานหรือดำเนินการในการนำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปสู่การปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่มีการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนและผู้ฟ้องคดีที่มีพื้นที่อยู่นอกเหนือคันกั้นน้ำ การกระทำของผู้ถูกฟ้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีกรณีการบริหารจัดการน้ำท่วมพิพาทหรือไม่ และต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต

ก็ดี แก้วร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นผลมาจากอุทกภัยเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารจัดการน้ำท่วม ผู้ถูกฟ้องไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

3.1.6.2 ความรับผิดชอบอื่นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

หลักเกณฑ์ความรับผิด

ระบบกฎหมายไทยให้ความสำคัญกับความรับผิดของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของการกระทำความผิด หรือการกระทำละเมิดเป็นสำคัญ แต่นอกจากความรับผิดทางละเมิดแล้ว ในระบบกฎหมายของไทย ยังมีความรับผิดที่เรียกว่าความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หลักความรับผิดอย่างอื่นมี 2 ลักษณะ คือ

(1) การกำหนดความรับผิดอย่างอื่นไว้ในกฎหมาย

ในระบบกฎหมายไทยได้นำหลักเรื่องความรับผิดอย่างอื่นมาใช้ในกฎหมายบางฉบับ เช่นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อใช้ในการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะต้องชดเชยค่าทดแทนในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ขึ้นใช้บังคับ

(2) กรณีความรับผิดอย่างอื่นพัฒนาโดยศาลปกครองไทย

สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นที่พัฒนาโดยศาลปกครองไทยนั้น ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยที่เป็นการสร้างหลักกฎหมาย โดยศาลปกครองไทยจะพิจารณาพิพากษาคดีโดยปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรและเป็นส่วนใหญ่ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ศาลจะวินิจฉัยคดีตามหลักตามความรับผิด โดยอาศัยความผิด โดยไม่ได้นำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาใช้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีความรับผิดทางละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่น ผู้ที่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีปกครองได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุให้นำมาฟ้องคดีในคดีฟ้องขอให้รัฐรับผิดในละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ศาลจะพิจารณาโดยใช้หลักประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย คือผู้ที่ไม่นำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกให้รัฐรับผิดในละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง

แนวคำพิพากษาศาลปกครอง

ที่ผ่านมาผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัย ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)⁵³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ตามหลักความรับผิดอย่างอื่นมีตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครอง ดังนี้

ก) การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดตามมาตรา 7⁵⁴ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.438/2556

คดีนี้ผู้ฟ้องประกอบกิจการปลูกสวนสักทอง จำนวน 1400 ต้น ในพื้นที่จังหวัดสิงห์บุรี โดยผู้ฟ้องคดีมุ่งหวังจะขายให้โรงไม้เมื่อต้นสักอายุ 15 ปี ในราคาเหมาตัดไร่ละ 1,200,000 บาท ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทะเลาะต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำแนวป้องกันน้ำท่วมบนถนนสายสิงห์บุรี-ชัยนาท ดังเช่นกรณีน้ำหลากในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งมีปริมาณน้ำมากกว่าปี พ.ศ. 2549 ปล่องให้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเอ่อล้นตลิ่ง เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ตำบลบางกระบือ อำเภอเมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี ทำให้ต้นสักทองของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

⁵³ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁵⁴ มาตรา 7 ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดิน หรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามมีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งมีสวนสักของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย จึงไม่ได้เป็นผลจากกรณีฝนตกหนักจากอิทธิพลของพายุในฤดูมรสุม ซึ่งเป็นสภาพภูมิอากาศธรรมชาติตามปกติของพื้นที่ในบริเวณนี้แต่เพียงประการเดียว หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดี และแม้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและไม่เป็นละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุที่มีกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง บัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นเหตุทางธรรมชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร และไม่เป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงรับฟังไม่ได้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์เพียงว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีเหตุมาจากภัยพิบัติอุทกภัยตามธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัยหรือผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่น้ำท่วมบริเวณสวนสักของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เกิดจากพายุซังสาร ทำให้ปริมาณน้ำเหนือที่ไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยามีมากเกินไปกว่าความจุของแม่น้ำ เป็นเหตุให้น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรม และที่อยู่อาศัยของราษฎรเป็นบริเวณกว้าง แม้มีกระสอบทรายและดินป้องกันไว้แล้วก็ตาม ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆที่อยู่ในบริเวณเดียวกันจึงเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพกิจการโรงสีข้าววัชรพาณิชย์ไพบุลย์ซึ่งดำเนินกิจการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ประกอบด้วยโรงสีข้าว และโกดังเก็บข้าวเปลือกและข้าวสาร ตั้งอยู่บนพื้นที่ดินส่วนที่ถมสูงกว่าระดับถนนสายสิงห์บุรี-ชัยนาท ประมาณ 50 เซนติเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ทำแนวป้องกันบนถนนสายสิงห์บุรี-ชัยนาท ปล่อยให้แม่น้ำเจ้าพระยาเอ่อล้นตลิ่ง

เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ตำบลบางกระบือ อำเภอเมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี ทำให้โรงสีข้าวและข้าวในโกดังของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมถาวรตลอดแนวแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเร็ว และชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งรวมถึงโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย จึงไม่ได้เป็นผลจากกรณีฝนตกหนักจากอิทธิพลของพายุในฤดูมรสุม ซึ่งเป็นสภาพภูมิอากาศธรรมชาติตามปกติของพื้นที่บริเวณนี้แต่เพียงประการเดียว หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีและแม้จะเป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี จะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและไม่เป็นละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะเหตุที่มีกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นเหตุทางธรรมชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร และไม่เป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงรับฟังไม่ได้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินทดแทนพร้อมดอกเบี้ย

ผู้ถูกฟ้องอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์รวม 2 ประเด็นคือ ประเด็นที่หนึ่ง ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีเหตุมาจากภัยพิบัติอุทกภัยตามธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัยหรือเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ประเด็นที่สอง ถ้าความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีในจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งรวมทั้งบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เป็นผลมาจากน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของลำน้ำเจ้าพระยาที่จะรับไว้ได้ และเกินขีดความสามารถของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะป้องกันมิให้น้ำเหนือไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรของราษฎรรวมทั้งบริเวณที่ตั้งโรงสีข้าวของผู้ฟ้องคดีได้ ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆที่อยู่บริเวณเดียวกันจึงเป็นผลมาจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิใช่ผลโดยตรงจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

ส่วนในประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีเหตุมาจากภัยพิบัติอุทกภัยตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองต่อไป ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้ยกฟ้อง

ข) การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบตามมาตรา 43⁵⁵ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีแดงเลขที่ ส.112/2557

คดีนี้นอกจากผู้ฟ้องคดีฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรซึ่งเป็นการกระทำละเมิดแล้ว ผู้ฟ้องคดียังฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากอุทกภัยช่วงเดือน ก.ค.-พ.ย. 2554 ซึ่งเหตุอุทกภัยเป็นผลโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีกระทำหรือละเว้นการกระทำในการเก็บกักน้ำไว้ในปริมาณมากละเลยการตรวจสอบข้อมูลด้านสถิติของปริมาณน้ำฝน เร่งระบายน้ำออกจากเขื่อนทำให้มวลน้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่แจ้งเตือนภัย และไม่มีการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ล่วงหน้า เป็นเหตุให้น้ำท่วมบ้านเรือนราษฎรเสียหายซึ่งศาลคดีนี้นอกจากจะได้พิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีมาตรการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการเกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพฯอย่างเต็มความสามารถแล้ว โดยได้มีมาตรการดำเนินการตั้งแต่ก่อนเกิดอุทกภัย ระหว่างเกิดอุทกภัย และหลังเกิดอุทกภัย ตลอดจนแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยอย่างเต็มความสามารถตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ยังเกิดอุทกภัย กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน

⁵⁵ มาตรา 43 ให้ผู้บัญชาการรองผู้บัญชาการผู้อำนวยการรองผู้อำนวยการผู้ช่วยผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติกรตามหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ดังกล่าวหากได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุและมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งมิใช่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดอันตรายจากสาธารณภัยนั้นให้ทางราชการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

สมควร และไม่อาจถือได้ว่าการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องเป็นเหตุให้บ้านเมือง และทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ศาลยังได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้อง กรณีทำแนวกันน้ำด้วยกระสอบทรายขนาดใหญ่เพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าท่วมกรุงเทพฯ ชั้นใน ไม่ได้ทำให้บ้านเรือนของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมมากยิ่งขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับการที่บ้านเรือนของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมเนื่องจากเหตุภัยธรรมชาติครั้งร้ายแรงไม่อาจป้องกันได้ จึงไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงพิพากษายกฟ้อง

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยในต่างประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสประสบปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติหลายครั้ง และได้ตระหนักถึงความเสียหายจากภาวะทางธรรมชาติ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติอันส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวฝรั่งเศส รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการป้องกันภัยธรรมชาติ โดยเป็นการเตรียมการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้าเพื่อเผชิญกับภัยธรรมชาติ

3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม ถือเป็นความเสี่ยงทางธรรมชาติที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเผชิญเนื่องจากฝรั่งเศสมีภูมิประเทศติดทะเลและประกอบด้วยมีแม่น้ำสายใหญ่หลายสาย เช่น แม่น้ำแซน แม่น้ำเมซ และแม่น้ำไรน์ เป็นต้น ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสเผชิญต่อความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ตลอดเวลา ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาเหตุของปัญหาภาวะน้ำท่วมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วมจากภาวะทางธรรมชาติ กล่าวคือการเกิดสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและสภาพอากาศส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วม เช่น คลื่นสึนามิ ลมมรสุม เป็นต้น นอกจากนี้เหตุการณ์ทางธรรมชาติอื่น ๆ อาจเป็นปัจจัยให้เกิดน้ำท่วมได้ เช่น ภาวะดินถล่ม เป็นต้น

3.2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้จัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญ โดยได้กำหนดแนวทางในการวางนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อสนับสนุนการจัดการความเสี่ยง หรือป้องกันความเสี่ยงต่างๆ ไม่ให้เกิดขึ้น

1. กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995⁵⁶ หรือกฎหมายบาร์นิแยร์ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ อันเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการกำหนดแนวทางและขั้นตอน ในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น ภาวะภัยน้ำท่วม ในมาตรา 16 ได้กำหนดหลักการสำคัญในการกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดห้ามมิให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือประกอบกิจกรรมทางการเกษตร ปศุสัตว์ และป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วม

(2) ถึงแม้ว่าโดยสภาพจะไม่มีความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วม แต่เนื่องจากโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะในการประกอบธุรกิจหรือการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม ดังนั้น ถือได้ว่าพื้นที่ลักษณะนี้เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงเช่นเดียวกับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง โดยสภาพหรือโดยความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

(3) หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วมไม่ว่าโดยสภาพพื้นที่ โดยสภาพที่มีความเสี่ยงจากอันตรายจากภาวะน้ำท่วม โดยสภาพของโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง โดยลักษณะในการประกอบธุรกิจหรือการอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมไม่ให้เกิดขึ้น

(4) ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างอาคาร และการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้บังคับใช้ต่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ โดยให้ใช้บังคับในวันที่แผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้และได้กำหนดเวลาบังคับใช้

⁵⁶ ปกึณกะ:ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1681>.

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติหรือ ภาวะน้ำท่วมภายในระยะเวลาห้าปี แต่ในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมสูงมาก รัฐบาลอาจลด ระยะเวลาตรวจสอบของการประเมินความเสี่ยงให้สั้นลง หากเกิดภัยจากภาวะทางธรรมชาติที่ คาดหมายได้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงภัยหรืออันตรายที่ประชาชนกำลังเผชิญอยู่และข้อปฏิบัติต่างๆ โดย ให้ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการระบุน้ำ หรือกำหนดพื้นที่ที่ถูกระบายน้ำท่วม ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์การไหลของน้ำ ในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้น ทำให้รัฐและ ท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขตที่ระบายที่น้ำท่วมถึงได้เพื่อจะได้ดำเนินการป้องกันความเสี่ยงจาก ภาวะน้ำท่วมต่อไปได้

เพื่อเป็นการวางนโยบายสาธารณะ รัฐจึงจัดทำแผนเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกัน ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติประกอบด้วย

แผนการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม(Plan de Prévention du Risqué Inondation - PPRI)⁵⁷ ตามกฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ได้กำหนดแนวทาง ในการจัดทำแผนป้องกันภัยความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดมาตรการในการป้องกันความ เสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันน้ำท่วมจากที่ระบายน้ำท่วมถึง ที่อาศัยการกำหนดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการควบคุมภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดให้สอดคล้องกับการ พัฒนาชุมชนและสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ลุ่มติดกันด้วย แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำ ท่วมได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนตามแนวทางที่กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ได้กำหนดไว้ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ต้องจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยง เพื่อความถูกต้องในการกำหนดพื้นที่ในการ บริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม
2. ห้ามประชาชนตั้งบ้านเรือนหรือที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกระบุว่ามีความเสี่ยงต่อ ภาวะน้ำท่วมสูงหรือพื้นที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่าย
3. ต้องมีการกำหนดแนวทางในการลดข้อบกพร่องของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง อื่นๆ ให้เอื้อต่อการระบายน้ำได้ดี
4. ต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันและคุ้มครองชุมชน
5. ต้องบำรุงทางน้ำและการระบายน้ำต่างๆ เพื่อให้เกิดการระบายน้ำที่ดี อันเป็น การบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมประการหนึ่ง

⁵⁷ Asnières-Seine, "Le Plan de Prévention du Risqué Inondation – (PPRI). (2014). (Online). Available: <http://www.asnieres-sur-seine.fr/Amenagement-urbain/Le-plan-de-prevention-du-risque-inondation-PPRI>.

นอกจากแผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้กำหนดสาระสำคัญแล้วในแผนยังได้กำหนดมาตรการในการสนับสนุนให้เกิดการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในระยะยาวด้วย เช่นเทศบาลท้องถิ่นต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายระบุความเสี่ยงจากน้ำท่วมในบริเวณถนนเพื่อให้ประชาชนรับทราบถึงความเสี่ยงภัยที่กำลังเผชิญ และเทศบาลแต่ละท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีการประชุมทบทวนแผนปฏิบัติการทุกๆสองปี และแจ้งผลที่ประชุมให้ประชาชนทราบ

แผนการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีและความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ รัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้จัดทำแผนการป้องกันความเสี่ยง โดยมีเป้าหมายกำหนดแนวทางการจัดการความเสี่ยงของภัยอันตรายต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติประเภทต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสได้ เช่นการกำหนดโครงสร้างอาคารและการใช้ที่ดิน การกำหนดมาตรการในการก่อสร้าง และการกำหนดพื้นที่ในการจัดการความเสี่ยง เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนการป้องกันความเสี่ยง ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 หรือกฎหมายบาร์นิเยร์ ที่เป็นกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วไปและยังเป็นมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1995 ในการป้องกันภัยพิบัติจากทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งผลักดันยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติไปสู่การปฏิบัติและการพัฒนากระบวนการปฏิบัติในการควบคุมภัยธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์

2. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยี และฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 เป็นมาตรการทางกฎหมายเฉพาะที่กำหนดแนวทางในการปรับปรุงวิธีการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและกำหนดมาตรการในการรับมือกับความเสี่ยงภัยประเภทต่างๆที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ ในการจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากเทคโนโลยีและกำหนดแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในการควบคุมอันตรายจากเทคโนโลยีหรือเทคโนโลยีภาคอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวฝรั่งเศส โดยแผนระบุให้จำแนกพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงและอันตรายของแต่ละพื้นที่ที่กำลังเผชิญอยู่ เช่น พื้นที่ประกอบอุตสาหกรรม ย่อมมีความเสี่ยงสูงกว่าพื้นที่ทั่วไป การ

กำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการความเสี่ยงจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหลายประการ ได้แก่ ประการแรก สร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบๆ อุตสาหกรรม เพื่อให้มีการเตรียมการและซักซ้อมเมื่อมีภัยอันตรายมาถึง เช่น กรณีที่มีสารเคมีรั่วไหลจากโรงงานอุตสาหกรรม ประการที่สอง สร้างการดำเนินมาตรการทางความปลอดภัยภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้าสำหรับภาคอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมได้ตระหนักถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน ว่าอาจทำให้เกิดอันตรายแก่ภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ และต่อชุมชนโดยรอบ ประการสุดท้าย สร้างการเตรียมการที่ดีสำหรับภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้นของฝรั่งเศส เพื่อให้มีการกำหนดแนวทางล่วงหน้าในการแก้ไขปัญหาเมื่อมีภัยอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมมาถึง แผนยังกำหนดให้รัฐสามารถเวนคืนที่อยู่อาศัยของประชาชนในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอันตรายทางเทคโนโลยีหรืออันตรายจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม โดยมาตรการในการเวนคืนนอกจากส่งผลดีต่อประชาชนและภาคธุรกิจที่อาจได้รับความเสี่ยงภัยจากอันตรายทางเทคโนโลยีและอันตรายจากการดำเนินการอุตสาหกรรมแล้ว และยังเป็นการสนับสนุนให้เกิดการจัดระเบียบผังเมืองประการหนึ่งด้วย ซึ่งแผนยังกำหนดแนวทางเพื่อผู้มีส่วนได้เสียได้ตระหนักร่วมกันถึงภัยอันตรายจากเทคโนโลยีหรืออุตสาหกรรมที่อาจจะเผชิญได้ในอนาคต เช่น คณะกรรมการผังเมืองทั่วไป ที่อยู่อาศัยและการก่อสร้าง คณะกรรมการป้องกันมลพิษและความเสี่ยง สามารถประสานความร่วมมือในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีหรือความเสี่ยงจากการดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมได้ แม้แผนดังกล่าวจะเป็นแผนเฉพาะในการรับมือกับความเสี่ยงทางเทคโนโลยี แต่ก็ยังมีความสำคัญต่อการรับมือกับภาวะน้ำท่วมด้วยเช่นกัน⁵⁸

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและการฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ยังได้กำหนดมาตรการในการกระจายอำนาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับภาวะน้ำท่วมได้และสร้างความสมดุลในทรัพยากรน้ำในองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ต้องดำเนินการกำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ระบุว่ามีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงและบริเวณน้ำท่วมจากภาวะระดับน้ำทะเลสูง เช่นการกำหนดให้ท้องถิ่นบำรุงรักษาทางน้ำและที่ดินชายฝั่งเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมและภาวะดินถล่ม อันเป็นภัยที่เกี่ยวข้องเนื่องจากภาวะน้ำท่วม

⁵⁸ Abida, E., H., Le risque inondation : conditions de déclenchement et perspectives, Seine-Aval, 2010, page 7.

นอกจากนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการเตรียมพื้นที่รองรับน้ำท่วมเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมและบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม

ดังนั้น การเตรียมการด้านนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชน สิ่งแวดล้อมในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสได้รับความปลอดภัยเมื่อเผชิญกับวิกฤติน้ำท่วม ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการควบคุมภาวะน้ำท่วมไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่นและเสริมศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือและบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต

ปัญหาวิกฤติน้ำท่วมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสาเหตุประการหนึ่งจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁵⁹ โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศโดยเฉลี่ยของโลก ที่อาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดการแปรผันของธรรมชาติอย่างรุนแรงกว่าที่เคยเป็นในอดีต ดังนั้นรัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้แสวงหาแนวทางในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขีด เพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศ เช่นการแสวงหาเทคนิคทางวิศวกรรมชลประทานและสาธารณูปโภคของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม นอกจากนี้รัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้พยายามหามาตรการทางนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขีดที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข และหลักการมีส่วนร่วม

3.2.1.2 ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยและแนวคำพิพากษาศาล

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส แยกออกเป็น ความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด การพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ซึ่งรัฐจะต้องรับผิดในกรณีที่เป็นความรับผิดโดยมีความผิด หรือรับผิดโดยปราศจากความผิด กรณีรัฐจะต้องรับผิดอันเนื่องมาจากความผิด เป็นกรณีที่รัฐมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในการป้องกันและบรรเทาภัยอุทกภัย แต่รัฐบาลพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ดังนั้นรัฐจึงต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยกำหนดเป็น

⁵⁹ Pécour, S., Protection des déplacés et réfugiés climatiques Migrations forcées, droit de l'homme et changement climatique, Université de Genève, 2008, page 4.

หลักการทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐาน ทฤษฎีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาท ศาลสามารถยับยั้งหลักการพื้นฐานมาปรับใช้กับคดี โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม เมื่อรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการใดๆ เพื่อความสงบเรียบร้อยแล้ว หากเกิดความบกพร่องจากการดำเนินการฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของความผิด ศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี

ส่วนกรณีที่รัฐจะต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ในความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย เช่นความเสียหายที่มาจากกรก่อสร้างงานโยธาสาธารณะส่งผลให้น้ำไหลท่วมอาคาร โดยศาลนำแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะมาใช้ โดยจะใช้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกของงานโยธาสาธารณะเท่านั้น รัฐจะมีความรับผิดชอบบนพื้นฐานของทฤษฎีความรับผิดชอบโดยมีความผิดหรือทฤษฎีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เหตุจะต้องไม่ใช่เหตุสุดวิสัย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้มีผลมาจากบุคคลภายนอก หรือตัวผู้เสียหายเองเป็นผู้ก่อขึ้นซึ่งเหตุเหล่านี้เป็นเหตุที่รัฐสามารถกล่าวอ้างเพื่อให้พ้นจากความรับผิดได้⁶⁰

แนวคำพิพากษาของศาล⁶¹

1) ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยตามหลักความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิด

(1) ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีไม่แจ้งเตือนเมื่อเกิดเหตุน้ำท่วม คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เมือง Rennes ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากกรณีเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นโดยศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้เมือง Rennes รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมือง Rennes ได้ยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าจากรายงานของผู้เชี่ยวชาญที่ได้ให้ข้อสังเกตว่าควรมีการแจ้งเตือนภัยก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมด้วย แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยไม่ได้แจ้งเตือน และให้ข้อมูลแก่ประชาชน จนเป็นเหตุให้บ้านเรือนของผู้ฟ้องคดีและประชาชนในเมืองได้รับความเสียหาย ซึ่งสภาแห่งรัฐเห็นว่ากรณีที่เมือง Rennes ละเลยไม่แจ้งเตือนหรือไม่ได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชน ทราบถึงปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นและอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน ถือเป็นความผิดร้ายแรงที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจะเป็นผลมาจากสถานะดินที่ไม่อุ้มน้ำก็ตามแต่สภาแห่งรัฐเห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวยังไม่เป็นเหตุสุดวิสัยแต่อย่างใด

⁶⁰ พรเทพ สุขทรัพย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 50. หน้า 42.

⁶¹ พรเทพ สุขทรัพย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 50. หน้า 39-41.

(2) กรณีที่ฝนตกหนักรุนแรงถือเป็นเหตุสุดวิสัยซึ่งกล่าวอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดชอบได้ คดีนี้เจ้าของไร่ร้อนฟุ้งเทศบาลเรียกค่าเสียหาย จากกรณีเกิดฝนตกหนักเป็นเวลานานทำให้เกิดน้ำท่วมไร่ร้อนเสียหาย สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นผลให้สะพานเก่าจมน้ำพังเสียหายถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่สามารถนำมากล่าวอ้างยกเว้นความรับผิดชอบได้ก็ตาม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นยังเกิดขึ้นเพราะความบกพร่องในการก่อสร้างระบบระบายน้ำของเทศบาลด้วย ดังนั้นเทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายบางส่วน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเหตุสุดวิสัยสามารถนำมากล่าวอ้างในการปฏิเสธความรับผิดชอบได้ หากมีความบกพร่องในการทำหน้าที่ของรัฐด้วยแล้ว รัฐก็ยังคงต้องรับผิดชอบในส่วนดังกล่าวด้วย

2) ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

(1) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของเทศบาลกรณีเหตุน้ำท่วม ผู้ฟ้องคดีขอให้เทศบาลเมือง Bordes รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วม โดยอ้างว่าเทศบาลไม่มีระบบกักเก็บน้ำ และท่อเก็บน้ำที่เพียงพอ เพื่อรองรับกับปริมาณน้ำ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิพากษาให้เทศบาลต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก ในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาสภาพอากาศ สภาพภูมิประเทศ ลักษณะของเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นซ้ำและซ้ำอีก เทศบาลมีข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดในการติดตั้งและปรับปรุงระบบรองรับ และกักเก็บน้ำทำให้ไม่อาจรองรับน้ำได้เพียงพอ ทำให้เกิดน้ำท่วมสร้างความเสียหาย เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด การที่เทศบาลไม่จัดให้มีระบบกักเก็บน้ำ ที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพถือว่าเป็นสาเหตุโดยตรงทำให้เกิดความเสียหาย เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหาย

(2) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของเทศบาลกรณีท่อส่งน้ำเอ่อล้นจนเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วม คดีนี้เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาล ชดใช้ค่าเสียหายกรณีที่มีน้ำล้นจากท่อส่งและลำเลียงน้ำที่ติดตั้งอยู่บริเวณริมทางหลวงที่เชื่อมต่อกับถนนที่เข้าสู่เขตพื้นที่อุตสาหกรรมของเทศบาล การล้นออกจากท่อของน้ำ ทำให้เกิดน้ำท่วม ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โรงแรม เทศบาลยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากปัญหาของระบบปฏิบัติการของท่อส่งน้ำซึ่งอยู่ในความดูแลของเทศบาล และถนนที่เชื่อมเข้าสู่เขตอุตสาหกรรมก็เป็นถนนที่อยู่ในความดูแลของเทศบาล โรงแรมจึงเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเรียกค่าเสียหายในกรณีนี้ได้ โดยสามารถยกเหตุแห่งความเสี่ยงให้ศาลพิจารณาได้ แม้ว่าเทศบาลจะไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม สภาแห่งรัฐไม่รับฎีกา และให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประสบปัญหาน้ำท่วมหลายครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวเยอรมัน ได้แก่ วิกฤติน้ำท่วมบริเวณลุ่มน้ำ Elbe แคว้น Saxony เมื่อปี 2002 เป็นภัยพิบัติร้ายแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมรุนแรง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 20 คน บาดเจ็บอีก 110 คน ประชาชนอีก 100,000 คนต้องอพยพจากบ้านเรือนชั่วคราว ประมาณการความเสียหายทางเศรษฐกิจถึง 6.2 พันล้านยูโร ภาคธุรกิจกว่า 12,000 แห่งได้รับผลกระทบจากวิกฤติน้ำท่วม⁶²

3.2.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จากวิกฤติน้ำท่วมนี้ทำให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้พัฒนาโครงสร้างภาครัฐที่อยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานในการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาและรับมือกับภาวะน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในอนาคต จึงได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันหรือจัดการกับภัยพิบัติที่สำคัญคือ

1. รัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดยไม่ได้มุ่งเน้นปัญหาน้ำท่วมแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดการน้ำทั้งระบบ เนื่องจากเยอรมันประสบกับอุทกภัยครั้งรุนแรงในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมาก รัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำมาตรา 72 บัญญัติเกี่ยวกับคำนิยาม คำว่า น้ำท่วม หมายถึงการท่วมของน้ำผิวดินบนพื้นดินที่โดยปกติทั่วไปแล้วจะไม่มีน้ำปกคลุม หรือกรณีน้ำทะเลหนุนบริเวณชายฝั่ง⁶³ เมื่อเกิดน้ำท่วมแล้วหลักการสำคัญคือประชาชนจะต้องป้องกันตนเองเสียก่อน โดยบัญญัติไว้และในมาตรา 5 วรรคสองบัญญัติว่า บุคคลทุกคนที่อาจจะประสบกับปัญหาจากน้ำท่วม มีหน้าที่ภายใต้ความเป็นไปได้และความสมเหตุสมผลที่จะจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันผลกระทบที่เกิดจากน้ำท่วม และจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดความรุนแรงของความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปรับการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เข้ากับผลกระทบจากน้ำท่วมที่มีต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและทรัพย์สิน⁶⁴ และได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการป้องกันน้ำท่วมเอาไว้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ประเมินความเสี่ยงของน้ำท่วม และกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม และให้จัดทำแผนที่ความเสี่ยงน้ำท่วม โดยนำผลการประเมินความเสี่ยงมาจัดทำเป็นแผนที่และกำหนดพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมเป็น 3 ระดับ คือ พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง

⁶² Richter, S., Huber, K.R., and Lechner, U., THE ELBE FLOOD 2002 A CASE STUDY ON C2 SYSTEM AND ORGANISATIONAL COORDINATION, Universität der Bundeswehr München, 2009, page 1.

⁶³ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 72

⁶⁴ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 5

พื้นที่ที่มีความเสี่ยงปานกลาง และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อย และในแผนที่ความเสี่ยงจะต้องมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความรุนแรงของน้ำท่วมว่ามีขอบเขตเพียงใด ระดับความถี่รวมถึงความเร็วของน้ำ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงจากน้ำท่วมโดยแผนดังกล่าวจะต้องสามารถลดผลกระทบของความเสียหายของน้ำท่วมที่เกิดจากน้ำผิวดินในพื้นที่เสี่ยงระดับปานกลาง และพื้นที่เสี่ยงระดับน้อยให้ได้ทั้งนี้เท่าที่เป็นไปได้และได้สัดส่วน และแผนการจัดการความเสี่ยงของแต่ละมลรัฐนั้นจะต้องไม่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับมลรัฐหรือประเทศอื่นๆ โดยจะมีการตรวจสอบทบทวนแผนจัดการความเสี่ยงทุกๆ 6 ปี

มาตรา 76 ให้อำนาจมลรัฐในการออกกฎเพื่อกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง พื้นที่ราบน้ำท่วม หมายถึง พื้นที่ระหว่างน้ำผิวดินกับคันกั้นน้ำหรือชายฝั่งและพื้นที่อื่นๆที่ในกรณีเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมแล้ว พื้นที่นั้นน้ำจะท่วมหรือไหลผ่าน หรือในกรณีใช้เป็นพื้นที่ระบายน้ำจากน้ำท่วม หรือใช้เป็นพื้นที่กั้นน้ำ โดยไม่รวมพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากปรากฏการณ์น้ำขึ้นน้ำลง เว้นแต่กฎหมายมลรัฐกำหนดเป็นอย่างอื่น การกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงนั้นจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เพราะการกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงนั้นจะกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น เนื่องจากว่าเป็นพื้นที่รับน้ำ ส่วนในมาตรา 77 กำหนดว่าพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงนี้จะใช้ให้เป็นพื้นที่กั้นน้ำได้ ในลำดับแรกต้องมีการฟื้นฟูที่กั้นน้ำตามธรรมชาติก่อน และในบางกรณีจำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชย สำหรับมาตรา 78 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงแล้ว จะมีข้อบังคับห้ามดำเนินการในสิ่งต่างๆ เช่นการห้ามปลูกสร้างหรือแก้ไขสิ่งก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าว ห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่ขวางการไหลของน้ำ ห้ามเก็บวัสดุหรือสารที่ส่งผลต่อน้ำ ห้ามถมหรือขุดหน้าดิน ห้ามปลูกต้นไม้ที่อาจส่งผลกระทบต่อ การป้องกันน้ำท่วมห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากป่าริมน้ำเป็นต้น แต่มีข้อยกเว้นได้ เช่นกรณีการห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง หากเป็นกรณีที่มีการขยายเขตเมืองไม่สามารถที่จะขยายไปในทางอื่นได้ พื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ก่อสร้างซึ่งคาดการณ์แล้วว่าไม่ปรากฏอันตรายต่อชีวิตต่อสุขภาพ หรือทรัพย์สินอย่างรุนแรง หรือไม่กระทบต่อมาตรการป้องกันน้ำท่วม

กฎหมายนี้เป็นเพียงลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม ไม่สามารถป้องกัน หรือห้ามไม่ให้เกิดน้ำท่วมได้ แต่สามารถกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในการลดผลกระทบ และป้องกันความเสียหายเมื่อเกิดน้ำท่วมขึ้น

2. กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005⁶⁵ ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2005 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมใน

⁶⁵ ปกึณณะ:ความู้เกี่ยวกับกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วมของประเทศเยอรมนี. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1688>.

ระดับประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากที่เกิดวิกฤติน้ำท่วมที่แม่น้ำ Elbe เมื่อปี 2002 กฎหมายควบคุมน้ำท่วมได้กำหนดให้รัฐต่างๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood plain) เพื่อประเมินความเสี่ยงที่มีมากกว่าในอดีต กำหนดความเสี่ยงจากความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงบริเวณต่างๆ เพื่อเป็นการประเมินความเสี่ยงและประเมินความเสียหายของภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้รัฐต่างๆ มีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม หรือการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของภาครัฐ

สาระสำคัญของกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขรัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำจากการที่รัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำไม่สามารถตอบสนองต่อกลไกของโครงการจัดการน้ำท่วมระยะยาวได้และไม่สามารถส่งเสริมมาตรการในการส่งเสริมการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่เสริมประสิทธิภาพในการควบคุมน้ำท่วม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังต่อไปนี้

(1) หลักการในการควบคุมน้ำท่วม⁶⁶ ในกรณีที่มีความเสี่ยงจากปัจจัยต่างๆ ที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการจัดการแหล่งน้ำผิวดินต่างๆ ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าภายในบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจะได้รับผลกระทบร้ายหรือภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด ทั้งนี้บริเวณที่มีความเสี่ยงที่อาจถูกน้ำท่วมหรือประสบอุทกภัยอาจได้รับการบรรเทาหรือลดความเสี่ยงเพื่อลดความเสียหายและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือเหตุผลต่างๆ บุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อป้องกันน้ำท่วม ต้องดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและเพื่อลดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม โดยเฉพาะการหามาตรการในการใช้ประโยชน์จากที่ดินในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ อาจปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่อาจเป็นทางผ่านสำหรับน้ำท่วมได้ เพื่อสนับสนุนให้สามารถระบายน้ำได้อย่างทันทั่วทั้งที่เมื่อเกิดวิกฤติหรือภาวะน้ำท่วม

นอกจากนี้ ยังกำหนดวิธีและแนวทางในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันน้ำท่วมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางในการชี้แจงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ทราบถึงความเสี่ยงและภัยจากน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนั้น การเตือนภัยให้

⁶⁶ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 31a

ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนเกิดภาวะน้ำท่วม จึงเป็นการกำหนดแนวทางในการคาดการณ์สำหรับรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในอนาคต

(2) มาตรการในการป้องกันที่ราบน้ำท่วมถึง⁶⁷ กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการป้องกันที่ราบน้ำท่วมถึง กล่าวคือ ที่ราบน้ำท่วมถึงคือ บริเวณระหว่างแหล่งน้ำผิวดินกับผนังกันน้ำหรือชายฝั่งและบริเวณอื่นๆซึ่งอาจเกิดภาวะน้ำท่วมหรือเกิดการไหลของน้ำระหว่างภาวะน้ำท่วมได้ ซึ่งบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงอาจถูกใช้สำหรับบรรเทาภาวะน้ำท่วมหรือเก็บกักน้ำท่วมได้

กฎหมายระดับรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องกำหนดบริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่จากแหล่งน้ำที่ได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม โดยกำหนดมาตรการในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปได้ทราบเกี่ยวกับภาวะของน้ำ และการปรับสภาวะของแหล่งน้ำเพื่อรับมือกับปัญหาน้ำท่วม ในกรณีของแหล่งน้ำที่มีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมระดับธรรมดา กฎหมายกำหนดให้กฎหมายระดับรัฐวางกรอบการประเมินความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงภายในทุกๆหนึ่งร้อยปีเป็นอย่างน้อย ทั้งนี้กฎหมายยังได้กำหนดวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบถึงการกำหนดขอบเขตของที่ราบน้ำท่วมถึงอันเป็นการให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงและเตรียมพร้อมในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงที่ประชาชนอาจอาศัยอยู่หรือประกอบกิจกรรมอยู่ต่อไป

นอกจากกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ให้อำนาจรัฐบาลในการปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วมแก่รัฐบาลกลางสหพันธ์รัฐแล้ว โดยกำหนดให้แต่ละรัฐ จะต้องกำหนดขอบเขตของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงและบัญชีข้อบังคับต่างๆเพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเท่าที่จำเป็น โดยข้อบังคับของแต่ละรัฐควรระบุมาตรการดังนี้คือแนวทางในการป้องกันและปรับปรุงโครงสร้างระบบนิเวศของแหล่งน้ำต่างๆและพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม แนวทางในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง แนวทางในการรักษาและเยียวยาพื้นที่อนุรักษ์ทางธรรมชาติ แนวทางในการควบคุมทิศทางและปริมาณของน้ำจากภาวะน้ำท่วม แนวทางในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้กฎหมายระดับรัฐยังกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1 วิธีการจัดการกับสารอันตรายที่อาจไหลลงสู่หรือเจือปนน้ำเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม รวมไปถึงวิธีการกำหนดวิธีติดตั้งระบบการป้องกันความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ของระบบความร้อนของน้ำมัน และยับยั้งไม่ให้มีการติดตั้งระบบหรือเครื่องทำความร้อน โดยใช้น้ำมันใหม่ เพราะ

⁶⁷ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 31b

เครื่องทำความร้อนโดยใช้น้ำมันอาจได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำได้ง่ายเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม

2 วิธีการป้องกันการหยุดชะงักของการส่งน้ำประปาและการระบายน้ำทิ้งจากครัวเรือนเท่าที่สามารถจะกระทำได้ เพื่อเป็นการประกันว่าประชาชนจะมีน้ำใช้ในระหว่างที่เผชิญภัยน้ำท่วมหรือประสบวิกฤติน้ำท่วม

3 วิธีการกำหนดมาตรการในการอนุญาตเปิดและปิดน้ำ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงบนพื้นผิวโลกเป็นอย่างสูง เช่น การขุดน้ำ การกำหนดบริเวณที่สามารถขุดน้ำได้ และการกำหนดคุณภาพน้ำประปาจากภาวะน้ำท่วม เป็นต้น

กฎหมายระดับรัฐต้องกำหนดวิธีออกคำสั่งที่เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรหรือป่าไม้ที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการฟื้นฟูและรักษาพื้นที่ นอกจากนี้กฎหมายการใช้ที่ดินและกฎหมายเกษตรกำหนดวิธีการบรรเทาและป้องกันการพังทลายที่อาจเกิดขึ้นหรือผลกระทบต่อสภาพน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำต่างๆ ในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง เช่น เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงอาจก่อให้เกิดการไหลของสารอันตรายจนทำให้เกิดมลภาวะทางน้ำได้ในขณะหรือภายหลังที่เผชิญต่อภัยน้ำท่วม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายการใช้ที่ดินและกฎหมายเกษตรในข้างต้นอาจกำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณีของการวางแผนการใช้ที่ดินสำหรับการวางแผนจัดทำท่าเรือหรือจัดทำอู่ต่อเรือบริเวณชายฝั่ง โดยกำหนดไว้ในแผนการใช้ที่ดินในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง ในกรณีที่การก่อสร้างหรือการพัฒนาที่ดิน มีผลกระทบต่อควบคุมน้ำท่วมหรือการจัดการความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมน้อยหรือการก่อสร้างดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อควบคุมน้ำท่วมหรือการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องอาจทำคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตเป็นกรณีไป โดยกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ.2005 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ได้แก่ กรณีที่ไม่มีผลกระทบหรือมีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อการควบคุมน้ำท่วมหรือการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม กรณีที่ไม่มีผลกระทบในด้านลบต่อระดับน้ำและทางไหลของน้ำเวลาเกิดภาวะน้ำท่วม กรณีที่การก่อสร้างไม่ส่งผลกระทบต่อมาตรการในการควบคุมน้ำท่วมในปัจจุบัน กรณีที่สามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมน้ำท่วม

ทั้งนี้ กรณีที่มีผลกระทบอาจเกิดขึ้นต่อการควบคุมหรือการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจให้เอกชนที่ดำเนินการก่อสร้างหรือพัฒนาที่ดิน ชดเชยความเสียหายหรือการทำการอันเป็นการเยียวยาความเสียหาย โดยกำหนดข้อจำกัดหรือกำหนดให้เอกชนปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ยังได้กำหนดให้แต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายในการกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง โดยการกำหนด

ต้องจัดทำแผนที่และกำหนดมาตรการในการป้องกัน โดยการจัดทำแผนที่และการกำหนดมาตรการในการป้องกันย่อมเป็นการกำหนดพื้นที่และแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น หากความเสี่ยงจากการกำหนดขอบเขตที่ราบน้ำท่วมถึง ไปกระทบกับประโยชน์สาธารณะด้านอื่นๆ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการชดเชยความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อไม่ให้เกิดการจัดการความเสี่ยงหรือการควบคุมภาวะน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยทั่วไป

(3) มาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่าย⁶⁸ กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมได้ง่าย ได้แก่ พื้นที่ที่เป็นที่ราบน้ำท่วมถึงที่บริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่ที่อาจได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมได้ง่าย ดังนั้น การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่ายหรือมีความเสี่ยงสูงที่อาจได้รับความเสียหายเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยหากเกิดกรณีที่มีความเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการควบคุมโดยกลไกและเครื่องมือทางชลประทาน หรือการที่พังกั้นน้ำ ไม่สามารถต้านทานน้ำท่วมได้ กฎหมายได้กำหนดให้ต้องจัดทำแผนที่และกำหนดมาตรการในการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกระทบต่อสาธารณะ

(4) มาตรการกำหนดแผนควบคุมน้ำท่วม⁶⁹ กฎหมายของรัฐต่างๆจะต้องกำหนดแผนในการควบคุมทางน้ำและการไหลของน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ที่อาศัยการควบคุมน้ำท่วมเชิงเทคนิคและการชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่เก็บกักน้ำและการกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วม ที่เหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วมต้องกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมในการควบคุมภาวะน้ำท่วมให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุดหรือความเสี่ยงได้สัดส่วนกับระบบการป้องกันน้ำท่วมหรือระบบชลประทานที่ภาครัฐได้พัฒนา โดยคำนึงถึงสถิติของวิกฤติน้ำท่วมที่ประเทศเยอรมนีได้รับมาหนึ่งร้อยปีเป็นอย่างต่ำ เพื่อสนับสนุนการประเมินแนวโน้มในการเกิดภาวะน้ำท่วมในอนาคต โดยแผนการควบคุมจะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อรองรับหรือกักเก็บน้ำเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมในอนาคต นอกจากนี้ อาจมีการซ่อมแซมและบำรุงรักษาพังกั้นน้ำและอ่างเก็บน้ำต่างๆให้อยู่ในสภาพที่สามารถรองรับภาวะน้ำท่วมได้ เมื่อรับจัดทำแผนในการควบคุมน้ำท่วมสำเร็จแล้ว กฎหมายกำหนดให้รัฐต่างๆมีหน้าที่ในการจัดพิมพ์แผนเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการบริหารความเสี่ยงและรับมือ

⁶⁸ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 31c

⁶⁹ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 31d

ภาวะน้ำท่วม อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้รัฐต่างๆแจ้งข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบเมื่อแผนในการรับมือถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง

(5) มาตรการส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการลุ่มน้ำท้องถิ่น⁷⁰กฎหมายแต่ละรัฐจะกำหนดแนวทางความร่วมมือในการควบคุมน้ำท่วมในระดับท้องถิ่นและระหว่างรัฐต่างๆ ในสหพันธรัฐ โดยเฉพาะความร่วมมือในการวางแผนการควบคุมน้ำท่วมและมาตรการในการป้องกันต่างๆเพื่อกำหนดแนวทางในการประสานความร่วมมือในการควบคุมน้ำในระหว่างส่วนราชการต่างๆและระหว่างรัฐแต่ละรัฐ

ความสำเร็จของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในการบัญญัติกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 คือ การสร้างมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับ โครงการของภาครัฐต่างๆในการควบคุมภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานในการป้องกันภัยล่วงหน้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3.2.2.2 ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยและแนวคำพิพากษาศาล

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แยกออกเป็น ความรับผิดชอบตามมาตรา 839(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ และความรับผิดชอบของรัฐอย่างอื่น การพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประชาชนสามารถฟ้องให้รัฐรับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเสมอไป รัฐจะชดใช้ค่าเสียหายต่อเมื่อการกระทำนั้น ได้กระทำภายใต้หน้าที่ทางมหาชน และหน้าที่นั้น มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สามไม่ใช่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของหน้าที่นั้นๆ ว่ามุ่งประสงค์จะคุ้มครองประโยชน์ ส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยทั่วไป ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่ของรัฐสามารถเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้ แต่จำกัดอยู่เพียงบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่รัฐการที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหายเท่านั้น หากคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไปเข้ารัฐการละเมิดหน้าที่นั้น แม้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลอื่น บุคคลนั้นก็ไม่สามารถฟ้องให้รัฐรับผิดชอบในกรณีนี้ได้เพราะหน้าที่ ไม่ใช่หน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม บังคับบุคคลจะมีสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐกระทำกรณใดกรณหนึ่ง จะต้องมีสิทธิที่เป็นสิทธิในทางมหาชน กฎหมายบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองประโยชน์

⁷⁰ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes § 32

ส่วนบุคคล บุคคลจึงสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อประโยชน์เหล่านั้นได้

ความรับผิดชอบของรัฐประเภทอื่น ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการพัฒนาหลักกฎหมายในรูปแบบตามหลักวิชาการและคำพิพากษาของศาล ดังนี้

- (1) ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สิน
- (2) ความรับผิดชอบในการชดใช้ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน
- (3) ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่การเวนคืน

(ก) ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นความรับผิดชอบที่ไม่ได้บัญญัติต้องประกอบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ความรับผิดชอบนี้เกิดขึ้นจากพัฒนาการของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผู้พิพากษาสร้างขึ้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐ และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย การที่รัฐใช้อำนาจล่วงล้ำสิทธิของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยปราศจากความผิด ศาลยุติธรรมจึงได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืน โดยศาลให้เหตุผลว่าในการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐยังต้องชดใช้ทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ถูกเวนคืน ดังนั้น ในกรณีการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็ยังคงต้องชดใช้ทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ต้องเสียหายนั้นยิ่งไปกว่า

(ข) ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สิน โดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลได้พัฒนาหลักการมาจากการก่อสร้างถนนถึงแม้ว่าจะกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ยังคงสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชน ซึ่งเงื่อนไขความรับผิดชอบ คือสิทธิที่ถูกล่วงละเมิดนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ การล่วงล้ำสิทธิเป็นผลข้างเคียงที่ก่อความเสียหาย โดยผู้เสียหายต้องโต้แย้งคัดค้านการล่วงล้ำสิทธิก่อนที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหาย

แนวคำพิพากษาของศาล⁷¹

1) คดีฟ้องกรมอุตุนิยมวิทยา คดีพิพาทเกิดเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เครื่องบินที่เสียหายจากลูกเห็บที่ตกหนัก ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรมอุตุนิยมวิทยา จากเหตุความบกพร่องจากการพยากรณ์อากาศ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กรมอุตุนิยมวิทยาบกพร่องต่อหน้าที่จริง

⁷¹ พรเทพ สุขทรัพย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 50, หน้า 58-59.

แต่เนื่องจากหน้าที่ในการพยากรณ์อากาศจะเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศก็ตาม แต่หน้าที่ยังมีผลต่อการคมนาคมด้านอื่นๆด้วยเช่นการเกษตรกรรม การพาณิชย์กรรม การก่อสร้าง ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า หน้าที่พยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยามีวัตถุประสงค์เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะทั่วไป มิได้มีหน้าที่ต่อการคมนาคมทางอากาศแต่อย่างใด อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เครื่องบินที่เสียหาย เป็นบุคคลที่สามภายใต้หลักกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐ

2) คดีคลองระบายน้ำ ผู้ฟ้องคดีฟ้องราชการส่วนท้องถิ่นว่าบกพร่องต่อหน้าที่ในการก่อสร้างคลองระบายน้ำ ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการก่อสร้างคลองระบายน้ำจะบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากสถานะแวดล้อมทั้งหมดของคดี แต่หากว่าการก่อสร้างคลองระบายน้ำดังกล่าวสร้างขึ้นโดยอาศัยฐานทางสถิติของปริมาณน้ำฝนในรอบเพียง 1 ปีเท่านั้น ย่อมเห็นเป็นประจักษ์ถึงความบกพร่องต่อหน้าที่ แต่การจะพิจารณาว่า ปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยที่นำเป็นฐานในการก่อสร้างคลองระบายน้ำนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของข้อมูลทางอุตุนิยมวิทยา ลักษณะทางกายภาพและทางธรรมชาติของแผ่นดิน และลักษณะของท้องถิ่นนั้นๆ เนื่องจากศาลอุทธรณ์ไม่ได้วินิจฉัยในรายละเอียดว่าปริมาณน้ำฝนเท่าไรจึงจะทำให้เสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปรกติธรรมดา แต่ในอีกคดีหนึ่ง ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยไว้ว่า หากปริมาณน้ำฝนที่ตกในรอบ 100 ปีแล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบความเสียหายดังกล่าว⁷²

3.2.3 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยหลายครั้ง ได้แก่ น้ำท่วมในฤดูร้อนปี ค.ศ. 2007 โดยวิกฤติน้ำท่วมครั้งนี้ทำให้ประชาชนในเกาะอังกฤษได้รับผลกระทบอย่างมาก โดยความเสียหายจากปัญหาน้ำท่วมส่งผลให้ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัยถึง 44,600 ครอบครัว ผู้เสียชีวิต 13 คน⁷³

3.2.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

ปัญหาจากอุทกภัยในปี ค.ศ. 2007 ทำให้รัฐสภาอังกฤษได้บังคับใช้ กฎหมาย Flooding Risk Regulation 2009⁷⁴ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน

⁷² OLG Karlsruhe OLGR 2001.

⁷³ Canfield University, Impact of summer 2007 flood in rural England, Canfield University, 2008, page 1.

⁷⁴ Department for Environment, Food and Rural Affairs, ARCHIVE: Flooding risk regulations 2009, (Online). available : <http://archive.defra.gov.uk/environment/flooding/policy/2009directive.htm>.

1. ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงจากน้ำท่วมเบื้องต้น
2. ขั้นตอนในการระบุพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมสูง
3. ขั้นตอนการจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม

4. ขั้นตอนการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมตามแนวทางในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของสหภาพยุโรปเท่านั้น มิใช่กฎหมายในการสร้างมาตรการเฉพาะและแนวความคิดตามกฎหมายเพียงฉบับเดียว เพื่อเป็นการสร้างหลักการในการเตรียมรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมที่ยั่งยืนรัฐสภาอังกฤษจึงได้ตรากฎหมายเฉพาะคือ กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010

กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010⁷⁵ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 12 เมษายน ค.ศ. 2010 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงของภาวะน้ำท่วม ที่กระทบต่อประชาชน ชุมชน ที่อยู่อาศัย และภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นมาตรการในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรง โดยมาตรา 27 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักในเรื่องของการจัดการความเสี่ยงของการกัดเซาะชายฝั่งและความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมอย่างยั่งยืน กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงของการกัดเซาะชายฝั่งและความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมอย่างยั่งยืนมีเป้าหมายเดียวกันคือ ความร่วมมือกันในการมุ่งถึงความสัมฤทธิ์ผลของการจัดการที่ยั่งยืน โดยอาศัยกลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงภายใต้มาตรการทางกฎหมาย

กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 กำหนดให้หน่วยงานต่างๆอันได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อม อาหารและกิจการชนบท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักทางหลวง กรมวิชาการและกรมการในคณะต่างๆ ให้ประสานความร่วมมือในการบริหารความเสี่ยงในกรณีเกิดวิกฤติน้ำท่วม โดยใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการนี้เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ก่อผลเสียให้กับคนรุ่นต่อไป นอกจากนั้นยังมีหลักการการบริหารความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่ยั่งยืน เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการเกิดวิกฤติน้ำท่วม และหลักการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยระบุไว้ในมาตรา 27

⁷⁵ มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศอังกฤษ(ตอนที่2). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=1656>.

มาตรการทางกฎหมายของกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 มีสาระสำคัญดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมแห่งชาติ โดยมาตรา 7⁷⁶ ได้กำหนดหน้าที่ของสำนักสิ่งแวดล้อมอังกฤษ ในการจัดทำ ติดตาม และปฏิบัติยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมแห่งชาติ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ต้องระบุถึง องค์กรที่มีหน้าที่หลักในการบริหารความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม หน้าที่การบริหารความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม วัตถุประสงค์การบริหารความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม มาตรการต่างๆที่ทำให้วัตถุประสงค์สัมฤทธิ์ผล เวลาและวิธีการที่นำมาตราการ ไปปฏิบัติ งบประมาณและประโยชน์ที่ได้รับ การประเมินผลความเสี่ยง เวลาและวิธีการในการทบทวนยุทธศาสตร์ ผลกระทบปัจจุบันและอนาคต วิธีการที่ทำให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ

สำนักสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดพิมพ์เผยแพร่บทสรุปยุทธศาสตร์ คำแนะนำในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ คำแนะนำเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการที่องค์กรหลักในการบริหารความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมต้องประสานความร่วมมือและอำนาจในการเรียกข้อมูล ซึ่งมีการระบุไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 14 ตามกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010

2. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมท้องถิ่น มาตรา 9⁷⁷ กำหนดหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางยุทธศาสตร์เฉพาะในการจัดการกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมท้องถิ่น โดยความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมท้องถิ่น ได้แก่ น้ำไหลบ่าหน้าดิน น้ำบาดาล และทางน้ำทั่วไป

3. ประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์ระดับชาติและท้องถิ่น มาตรา 11⁷⁸ วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในการปฏิบัติตามกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 องค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและคำแนะนำ เว้นเสียแต่ ในกรณีของบริษัทประปาที่ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และคำแนะนำของท้องถิ่น และ

⁷⁶ Flood and Water Management Act 2010. section 7.

⁷⁷ Flood and Water Management Act 2010. section 9.

⁷⁸ Flood and Water Management Act 2010. section 11.

กรณีของสำนักสิ่งแวดลอมที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในการจัดทำ ติดตามและปฏิบัติยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมตามมาตรา 7 ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามยุทธศาสตร์และคำแนะนำในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆที่เกี่ยวข้อง บริษัทประปาและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและคำแนะนำ

4. การประสานความร่วมมือและการเตรียมการรับมือ มาตรา 13⁷⁹ กำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมตามกฎหมายต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้องค์กรที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรอื่นๆเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการกิจการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม

5. อำนาจในการเรียกข้อมูล มาตรา 14⁸⁰ ให้อำนาจในการเรียกข้อมูลแก่สำนักสิ่งแวดลอมอังกฤษและองค์กรบริหารจัดการน้ำท่วมท้องถิ่นในการร้องขอข้อมูลจากประชาชน เพื่อใช้ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม การเรียกข้อมูลต้องกระทำโดยอาศัยรูปแบบหรือวิธีการเฉพาะในการร้องขอข้อมูลและการเรียกข้อมูลต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด

6. มาตรการในการเรียกข้อมูลจากประชาชน มาตรา 15⁸¹ ได้กำหนดมาตรการทางแพ่งเกี่ยวกับการให้อำนาจในการเรียกข้อมูลไว้โดยสำนักสิ่งแวดลอมอังกฤษและองค์กรบริหารจัดการน้ำท่วมท้องถิ่นในการร้องขอข้อมูลจากประชาชน แล้วประชาชนหรือบุคคลไม่ยินยอมเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สำนักสิ่งแวดลอมอังกฤษและองค์กรบริหารจัดการน้ำท่วมท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ สำนักสิ่งแวดลอมอังกฤษและองค์กรบริหารจัดการน้ำท่วมท้องถิ่นอาจออกหมายเรียกเพื่อบังคับให้เปิดเผยข้อมูล ทั้งนี้ต้องระบุข้อมูลที่ต้องการอย่างชัดเจน

7. เงินสนับสนุน มาตรา 16⁸² สำนักสิ่งแวดลอมอาจให้เงินสนับสนุนรายจ่ายที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมโดยเงินสนับสนุนอาจประกอบด้วยเงื่อนไขในการจ่ายเงินสนับสนุน เช่นการคืนเงิน ดอกเบี้ย เป็นต้น

⁷⁹ Flood and Water Management Act 2010, section 13.

⁸⁰ Flood and Water Management Act 2010, section 14.

⁸¹ Flood and Water Management Act 2010, section 15.

⁸² Flood and Water Management Act 2010, section 16.

8. การจัดเก็บภาษี มาตรา 17⁸³ กำหนดให้สำนักสิ่งแวดล้อมมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี ผ่านองค์กรจัดการภาวะน้ำท่วมท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ที่สำนักสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม การจัดเก็บภาษีตามมาตรานี้ต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมภูมิภาค

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 มุ่งเน้นถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหา น้ำท่วมเป็นพิเศษ โดยกำหนดให้องค์กรจัดการภาวะน้ำท่วมท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น มีหน้าที่ในการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังให้อำนาจองค์กรจัดการภาวะน้ำท่วมท้องถิ่นในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากน้ำไหลบ่าบนผิวดิน และน้ำใต้ดิน ทั้งนี้อำนาจในการปฏิบัติงานในการจัดการแหล่งน้ำทั่วไปยังอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่สำคัญประการแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ประการที่สองคือ หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดูแลการขึ้นทะเบียน โดยมาตรา 19⁸⁴ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะน้ำท่วมในท้องถิ่นของตนเพื่อกำหนดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและกำหนดสิ่งที่ต้องทำหรือประสงค์ที่จะทำเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือป้องกันไม่ให้อาการน้ำท่วมเกิดขึ้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดพิมพ์เผยแพร่ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการแก้ปัญหาภาวะน้ำท่วมร่วมกัน ส่วนมาตรา 21⁸⁵ กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นทะเบียนทรัพย์สินที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการระบายน้ำ ซึ่งทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนอาจกระทบต่อความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม เช่น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เป็นต้น

ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมาย Flooding Risk Regulation 2009 และกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 คือการสร้างเป้าหมายเดียวกัน ในการกำหนดความร่วมมือของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการน้ำที่ยั่งยืน โดยอาศัยกลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงภายใต้มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ กฎหมายดังกล่าวจะขาด

⁸³ Flood and Water Management Act 2010, section 17.

⁸⁴ Flood and Water Management Act 2010, section 19.

⁸⁵ Flood and Water Management Act 2010, section 21.

ประสิทธิภาพในการบังคับใช้หากปราศจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน โดยเป็นการพัฒนา มาตรการทางกฎหมายเฉพาะ โดยตราในรูปแบบพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียว เพื่อกำหนด ขอบเขตของความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง จากภาวะน้ำท่วม ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการวิกฤติน้ำท่วมที่ยั่งยืน

3.2.3.2 ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยและแนวคำ พิพากษาศาล

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายของอังกฤษแยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็น ความรับผิดชอบจากกรณีละเมิด และความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด การพิจารณาความรับผิดของ รัฐในเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศอังกฤษนั้น การพิจารณาว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองกระทำผิด ศาลอังกฤษได้พัฒนาหลักในการพิจารณาจากการกระทำเกินขอบอำนาจที่ กฎหมายกำหนดหรือได้กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือใช้ดุลพินิจผิดพลาด และพิจารณาจากการ กำหนดเงื่อนไขจำกัดความรับผิดจากการกระทำละเมิด การกระทำของฝ่ายปกครองจะถือว่าเป็น ความผิดกฎหมายก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยไม่ใช้ความระมัดระวังต่อหน้าที่ในลักษณะที่เป็น ภาวะวิสัยตามหลักทั่วไป รัฐจะเข้ามารับผิดชอบหรือร่วมกับองค์กรเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อการกระทำ นั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และการพิจารณาความเสียหายที่ เกิดขึ้นระหว่างความสัมพันธ์กับผลต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า การกระทำเป็นสาเหตุก่อให้เกิด ความเสียหายขึ้นหรือไม่ ถ้าไม่มีการกระทำจะเกิดความเสียหายเกิดขึ้นหรือไม่ ผู้กระทำต้องรับผิด ในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเมื่อคาดหมายว่าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย และผู้เสียหาย จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองอาจร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ หรืองดเว้นปฏิบัติ ถ้าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่อาจเยียวยาความเสียหายได้ทั้งหมด ศาลอาจ กำหนดค่าทดแทนให้แต่ไม่มากนัก โดยจำนวนค่าสินไหมทดแทนมีลักษณะเชิงสัญลักษณ์

ความรับผิด โดยปราศจากความผิด รัฐสภาจะเป็นผู้ตรากฎหมายก้าวล่วงไปในแดน สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมีการบัญญัติกฎหมายการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ หากมีกรณี พิพาทเกิดขึ้นต้องพิจารณาไปตามบทบัญญัติที่ตราไว้ แต่มีกรณีที่ศาลกำหนดค่าทดแทนสำหรับการ กระทำตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งรัฐสภาอังกฤษไม่ได้กำหนดค่าทดแทน สำหรับการกระทำตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนไว้ จะเห็นได้ว่าความรับผิดโดย ปราศจากความผิดในระบบกฎหมายอังกฤษเกิดขึ้นตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร และแนวคำ พิพากษา

แนวคำพิพากษาศาล

คดีความรับผิดที่เกิดจากการปล่อยน้ำจากเขื่อน

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการปล่อยน้ำจากเขื่อนทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีขอให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายกับเจ้าของที่ดิน จากการที่รัฐปล่อยน้ำจากเขื่อนทำให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมากยากแก่การฟื้นฟู หน่วยงานที่ปล่อยน้ำอ้างว่าการปล่อยน้ำออกจากเขื่อนทำให้เกิดผลกระทบโดยไม่ได้ตั้งใจ รัฐมีสิทธิทำให้เกิดความสมดุล โดยการกระจายทั้งภาระและผลประโยชน์ ศาลพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินแม้เป็นการเกิดน้ำท่วมเพียงชั่วคราว

3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษ และประเทศไทยมีความเหมือนกันและความแตกต่างกันดังนี้

3.3.1 เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

กรณีความเหมือนกันและความคล้ายคลึงกันของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในแต่ละประเทศ

1. การจัดทำแผนเพื่อป้องกันและการบริหารความเสี่ยงจากน้ำท่วม โดยนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาจัดทำแผน

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีการจัดทำแผน เพื่อป้องกันน้ำท่วมและการบริหารความเสี่ยงจากน้ำท่วม โดยแต่ละประเทศจะมีแผนยุทธศาสตร์กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยจากน้ำท่วม และมีการทบทวนแผนโดยแบ่งเป็นแผนระยะสั้น ระยะยาว ซึ่งสามารถจัดการบริหารในการป้องกันน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การให้รัฐกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดน้ำท่วม

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ กฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละประเทศจะกำหนดให้รัฐเป็นผู้กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม โดยรัฐต้องแจ้งให้ประชาชนรับทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นแนวทางป้องกันพื้นที่เสี่ยงภัย

3. การกระจายอำนาจของส่วนราชการ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ กฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละประเทศ มีการกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรหลักในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยมีการกระจายอำนาจการจัดการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีความแตกต่างของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในแต่ละประเทศ

1. มาตรการการเรียกข้อมูลจากประชาชน

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีความแตกต่างกันโดยที่ประเทศอังกฤษ รัฐสามารถเรียกข้อมูลจากประชาชนเพื่อให้ประชาชนเปิดเผยข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ความเสี่ยงภัย โดยมีการกำหนดมาตรการความรับผิดชอบทางแพ่งหากประชาชนไม่ให้ข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีการระบุไว้เช่นประเทศอังกฤษ แต่ระบุให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการที่รัฐจะกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยกับภะวน้ำท่วม

2. การจัดเก็บภาษี

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีความแตกต่างกันโดยที่ประเทศอังกฤษกำหนดให้รัฐสามารถเรียกเก็บภาษีสำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยเพื่อใช้กับการจัดการบริหารความเสี่ยงจากอุทกภัย แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีการระบุไว้ แต่รัฐสามารถกำหนดพื้นที่ว่าพื้นที่ใดเสี่ยงภัยน้ำท่วม โดยรัฐอาจจ่ายค่าชดเชยให้สำหรับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดพื้นที่ได้

สำหรับระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยนั้นไม่เหมือนทั้ง 3 ประเทศ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับซึ่งกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน แต่กฎหมายเหล่านั้นก็มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับเฉพาะเรื่องแต่มีใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรง อาทิเช่นพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ซึ่งกฎหมายนี้ มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การส่งเสริมและควบคุมการชลประทานเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บรักษาควบคุมส่งระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นสำคัญ หรือกรณีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับสำหรับการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง

หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่เพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบายมีความเป็นระเบียบ สวยงาม ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เอาไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 จะได้กำหนดแผนการ นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ แต่กฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วไป มิได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ แต่ยังใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้น

3.3.2 เปรียบเทียบความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

กรณีความเหมือนกันและความคล้ายคลึงกันของหลักกฎหมายเกี่ยวกับรับผิดชอบของรัฐในแต่ละประเทศ

1. พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐเริ่มต้นจากหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษและประเทศไทย มีพัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐที่เริ่มต้นมาจากหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบเหมือนกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ยุคที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถือหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำในทางมหาชนของตน รัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางมหาชนของตนเป็นผลมาจากการถ่ายโอนข้อคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่า รัฐทรงอำนาจอธิปไตย รัฐจึงไม่สามารถที่จะรับผิดชอบได้ ความคิดนี้เชื่อมโยงกับการถือว่ากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจเด็ดขาดกับรัฐเป็นสิ่งที่เดียวกัน ประเทศอังกฤษ ถือหลักการที่ว่า กษัตริย์จะทรงทำผิดมิได้ กษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่สูงที่สุดในแผ่นดิน สำหรับประเทศไทย ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปกครองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หน่วยงานรัฐเป็นส่วนราชการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ และใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งในยุคนี้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด ดังนั้น ทั้ง 4 ประเทศจึงมีพัฒนาการจากหลักความรับผิดชอบของรัฐที่เริ่มต้นจากหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบเหมือนกัน

2. หลักความรับผิดชอบของรัฐแยกความรับผิดชอบของรัฐตามแนวคิดพื้นฐาน

ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษและประเทศไทย แยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือความรับผิดทางละเมิด (ความผิดอันเกิดจากความผิด) และความรับผิดโดยปราศจากความผิด(ความผิดโดยไม่มี ความผิด ความรับผิดอื่น) ซึ่งทั้ง 4 ประเทศแยกความรับผิดชอบของรัฐตามแนวคิดพื้นฐานเหมือนกัน

กรณีความแตกต่างของหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในแต่ละประเทศ

โครงสร้างของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของระบบกฎหมายทั้ง 4 ประเทศมีความแตกต่างกัน

ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐรับผิดชอบได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชน และตามหลักในกฎหมายแพ่ง ความรับผิดที่เกิดขึ้นสามารถดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดที่เป็น ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ข้าราชการและความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการ โดยในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกันความรับผิดนั้นก็กลายเป็นความรับผิดร่วม ความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการเป็นความรับผิดโดยตรง ไม่ใช่กรณีที่รัฐเข้ารับผิดแทน เจ้าหน้าที่ของตน ความรับผิดของรัฐในระบบสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดำรงคงอยู่คู่ขนานกันระหว่าง ความรับผิดสำหรับความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด

ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความแตกต่างออกไป ซึ่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นความรับผิดโดยอ้อมของรัฐ รัฐจะเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ ของตนในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก การพิจารณาว่าการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดจึงต้องพิจารณาจากตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็น ผู้กระทำ แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่ เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กรณียอมไม่เป็นละเมิด รัฐยอมไม่ต้องเข้ามารับผิดตามหลักกฎหมายว่า ด้วยละเมิด แต่จะต้องรับผิดตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายเกี่ยวกับการความรับผิดทาง ละเมิดของรัฐคือการให้รัฐเข้ามารับผิดแทนหรือเข้าร่วมกับบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ รัฐรับโอน ความรับผิดมาจากบุคคลดังกล่าว กรณีนี้จะเกิดขึ้นกับการกระทำละเมิดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยความรับผิดจะอาศัยหลักเกณฑ์ทั่วไป ทำนอง เดียวกับนายจ้างเข้ามารับผิดแทนหรือรับผิดร่วมกับลูกจ้างโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะตก ในฐานะลูกหนี้ร่วม ปัจจุบันประเทศอังกฤษยังไม่มีแยกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทาง ละเมิดเป็นความรับผิดทางแพ่งและในทางมหาชน

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติ อุทกภัยตามกฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายไทย แล้วพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศไทย มีความแตกต่างกับทั้ง 3 ประเทศ ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐรับผิดชอบตามหลักในกฎหมายมหาชน และตามหลักในกฎหมายแพ่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แตกต่างออกไป โดยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมของรัฐ รัฐจะเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของการปฏิบัติหน้าที่ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ส่วนประเทศอังกฤษ ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐคือการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบหรือเข้าร่วมกับบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ซึ่งแตกต่างไปจากของประเทศไทยโดยกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่ใช้บังคับในประเทศไทยคือพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งในการพิจารณาหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ ประเทศไทยพิจารณาจากการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์หรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดว่าต้องมีลักษณะอย่างไร ดังนั้นการพิจารณาจึงอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังคงใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นละเมิดเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นการทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง และเป็นการกระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการทำละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ ระบบกฎหมายของประเทศไทย ไม่ใช่กรณีที่รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตน แต่เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปรับผิดชอบโดยตรง

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่าแต่ละประเทศมีการพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัย โดยมีพื้นฐานที่มีคล้ายคลึงและความแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ