

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

จากการศึกษาความหมายของ “ภัยพิบัติ” (Disaster) และความหมายของ “อุทกภัย” “ภัยพิบัติ” (Disaster) คือเหตุการณ์ร้ายแรงหรือภัยรุนแรงที่เกิดขึ้นและส่งผลต่อความมั่นคงและความปลอดภัยต่อผู้คนในวงกว้าง เพราะได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นผู้ประสบเหตุไม่สามารถที่จะรับมือกับภัยที่เกิดขึ้นได้โดยลำพัง และเมื่อพิจารณาสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติแล้ว สาเหตุของการเกิดภัยพิบัติแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (1.) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (Natural Disasters) ลักษณะสำคัญของภัยพิบัติกรณีนี้คือ เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์และถือเป็นภัยที่ไม่อาจป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ เช่น น้ำท่วม พายุ แผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง แผ่นดินไหว เป็นต้นและ (2.) ภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade Disasters) เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจราจร และคมนาคมขนส่ง ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการทำงาน เป็นต้น ส่วนความหมายของคำว่า “อุทกภัย” (Flood Disaster) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “อุทกภัย” หมายถึง ภัยอันตรายที่เกิดจากน้ำท่วมในขณะที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อุทกภัย” หมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ส่วนสาเหตุของการเกิดอุทกภัยก็มีลักษณะเหมือนกันกับกรณีการเกิดภัยพิบัติคือ โดยสาเหตุมาจากธรรมชาติ และการกระทำของมนุษย์ และเมื่อได้นำความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” (Disaster) และความหมายของคำว่า “อุทกภัย” (Flood Disaster) มาพิจารณาแล้วพบว่า ความหมายของ “ภัยพิบัติ” จะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมถึงภัยอันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม หรือที่เรียกว่า “อุทกภัย” กล่าวอีกนัยหนึ่ง อุทกภัยถือเป็นภัยอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของภัยพิบัตินั่นเอง

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภัยพิบัติอุทกภัยเป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ภัยพิบัติอุทกภัยจึงถือเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ เมื่อภัยพิบัติอุทกภัยถือเป็นภัยคุกคามตามแนวคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ให้บรรเทาและหมดสิ้นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของคนในรัฐซึ่งการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติอุทกภัย ประเทศต่างๆส่วนใหญ่ได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการโดยกฎหมายที่ตราขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นการตรากฎหมายขึ้นสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะโดยตรง

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทยนั้นพบว่า ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะและถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับซึ่งกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน แต่กฎหมายดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับเฉพาะเรื่องแต่มีใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรง อาทิเช่นพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ซึ่งกฎหมายนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกรมชลประทาน โดยบัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทาน เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บรักษาควบคุมส่งระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขหรือการอุตสาหกรรมรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำและการคมนาคมทางน้ำ ในเขตชลประทานโดยขอบเขตหรือพื้นที่ที่จะใช้บังคับได้แก่ บริเวณที่เป็นทางน้ำชลประทานเขตชลประทาน เขตงานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กฎหมายฉบับนี้แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแต่วัตถุประสงค์หลักก็มีใช้เป็นการป้องกันและจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรง แต่เพราะวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายกลับอยู่ที่การส่งเสริมและควบคุมการชลประทานเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บรักษาควบคุมส่งระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นสำคัญ หรือกรณีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกรมโยธาธิการและผังเมืองมีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับสำหรับการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่เพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบายมีความเป็นระเบียบ สวยงาม กฎหมายผังเมืองแม้จะเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ก็เพื่อกำหนด

รายละเอียดของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่สำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย กฎหมายผังเมืองไม่ถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองและการใช้ที่ดินเพื่อป้องกันภัยพิบัติอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้น แต่มีวัตถุประสงค์หลักเพียงการวางผังเมืองและการวางแผนการใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม และเกิดความปลอดภัยต่อประชาชนเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้ปัจจุบันอยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 ถือเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เอาไว้ รวมทั้งการกำหนดให้หน่วยงานทุกภาคส่วนมีการบูรณาการความร่วมมือกันในการทำงาน กล่าวคือ กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้คำแนะนำและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีอยู่ 3 ระดับ มีการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน ส่วนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จะจัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน สำหรับในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อส่งการต่อไป และในกรณีจำเป็น เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 จะได้กำหนดแผนการ นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ แต่กฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วไป มิได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ แต่ยังใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้น เช่น ภัยจาก อากาศ ภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การ

ระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

ผลจากกรณีในประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ปัจจุบันจึงทำให้การจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้น ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรดังสภาพปัญหาที่เคยมีมาเมื่อครั้งที่ประเทศไทยประสบกับอุทกภัยครั้งร้ายแรงเมื่อปี พ.ศ.2554 หรือที่เรียกว่า “มหาอุทกภัย” ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาหน่วยงานของรัฐไม่มีการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน ปัญหาการสื่อสารที่สับสนระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน การสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ปัญหาการพยากรณ์อากาศที่ผิดพลาดซึ่งมีผลต่อการเตรียมความพร้อมในการป้องกันของประชาชนซึ่งทำให้ประชาชนในบางพื้นที่ไม่ยอมอพยพออกจากพื้นที่เนื่องจากไม่เชื่อว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นจะมีความร้ายแรง ปัญหาในเรื่องของการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการไหลของน้ำซึ่งมีผลต่อการคำนวณและทำนายทิศทางการไหลของน้ำ ปัญหาการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่ไม่เหมาะสมซึ่งมีผลต่อการไหลของทางน้ำ เพราะมีการปลูกสร้างอาคาร หรือถมดินนอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขณะเกิดเหตุให้เหมาะสมและทันกำหนดเวลา และถึงแม้ต่อมาภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปี 2554 รัฐบาลจะเห็นถึงความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยพิบัติอุทกภัย โดยนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยรวม 2 ฉบับ ได้แก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 ระเบียบฯนี้มีเจตนาเพื่อเป็นสร้างความเชื่อมั่นฟื้นฟูความเชื่อถือและสร้างความมั่นคงและมั่นคงของประเทศจากวิกฤตภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยเฉพาะการฟื้นฟูประเทศภายหลังจากเกิดน้ำท่วมเมื่อปี 2554 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติพ.ศ.2555 ระเบียบฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อดำเนินการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยเป็นการเฉพาะ มีการกำหนดแผนหรือการดำเนินการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนาการป้องกันภัยพิบัติ การแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย การฟื้นฟูและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำ อย่างไรก็ตาม ระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังที่ได้กล่าวมาจะมีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนหรือกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย และมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง แต่ระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวก็เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมาย

ลูกบทเท่านั้นแต่ก็ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และเนื่องจากระเบียบทั้ง 2 ฉบับ มิใช่กฎหมายแม่บทซึ่งอยู่ในรูปพระราชบัญญัติแต่มีสถานะเพียงเป็นกฎหมายลำดับรอง ย่อมอาจทำให้การบังคับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและอนาคตอาจจะมีการยกเลิกไปเมื่อใดก็ได้

จากการที่ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทยนั้น ซึ่งพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ พบว่า ทั้งสามประเทศมีการตรากฎหมายสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เหตุที่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีกฎหมายเฉพาะสำหรับจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากประเทศทั้งสองประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมหลายครั้ง และแต่ละครั้งได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับแนวทางป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อย่างกรณีสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่สำคัญได้แก่

1) กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญคือข้อกำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ และแผนดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญๆ เช่น 1.การห้ามมิให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือประกอบกิจกรรมทางการเกษตร ปศุสัตว์และป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วม 2. แม้พื้นที่ดังกล่าวโดยสภาพไม่ได้มีความเสี่ยงจากอันตรายจากภาวะน้ำท่วม แต่โดยสภาพของโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะในการประกอบธุรกิจหรือการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม ดังนั้น พื้นที่ดังกล่าวถือเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงเช่นเดียวกับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงโดยสภาพหรือโดยความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และ 3. หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วมไม่ว่าโดยสภาพพื้นที่ โดยสภาพที่มีความเสี่ยงจากอันตรายจากภาวะน้ำท่วม โดยสภาพของโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง โดยลักษณะในการประกอบธุรกิจหรือการอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมไม่ให้เกิดขึ้น อนึ่ง นอกจากกฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 จะกำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้แล้ว กฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติหรือภาวะน้ำท่วมภายในระยะเวลาห้าปี แต่หากกรณีที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมสูงมาก

รัฐบาลอาจลดระยะเวลาของการประเมินความเสี่ยงให้สั้นลงได้และหากเกิดภัยจากภาวะทางธรรมชาติที่คาดหมายได้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงภัยหรืออันตรายที่ประชาชนกำลังเผชิญอยู่และข้อปฏิบัติต่างๆ โดยให้ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการระบุ หรือกำหนดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วม ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์การไหลของน้ำ ในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้น ทำให้รัฐและท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขตที่ราบที่น้ำท่วมถึงได้เพื่อจะได้ดำเนินการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมต่อไปได้

2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ น้ำท่วมที่สำคัญได้แก่ หลักการป้องกันภัยจากภาวะน้ำท่วมล่วงหน้า หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไขเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม และหลักการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาภัยจากภาวะน้ำท่วม ส่วนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือกฎหมายได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงวิธีการรับมือกับความเสียหายธรรมชาติและกำหนดมาตรการในการรับมือกับความเสียหายประเภทต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ โดยแผนดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการวางแผนในบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงในการป้องกันภาวะน้ำท่วม ได้แก่ แผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับภาวะน้ำท่วมได้และสร้างความสมดุลในทรัพยากรน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ต้องดำเนินการกำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ระบุว่ามีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง และบริเวณน้ำท่วมจากภาวะระดับน้ำทะเลสูง เช่น การกำหนดให้ท้องถิ่นบำรุงรักษาทางน้ำและที่ดินชายฝั่งเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมและภาวะดินถล่ม อันเป็นภัยที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการเตรียมพื้นที่รองรับน้ำท่วม เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมและบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม

ส่วนกรณีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันหรือจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยที่สำคัญคือ

1) รัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำ กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่ตราขึ้นเป็นกรอบในการตรากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับมลรัฐ สารสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย คือ เมื่อเกิดน้ำท่วมขึ้น หลักการสำคัญคือประชาชนจะต้องป้องกันตนเองเสียก่อน บุคคลทุกคนที่อาจจะประสบกับปัญหาจากน้ำท่วม มีหน้าที่ภายใต้ความเป็นไปได้และความสมเหตุสมผล ที่จะจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันผลกระทบที่เกิดจากน้ำท่วม และจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดความรุนแรงของความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปรับการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เข้ากับผลกระทบจากน้ำท่วมที่มีต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและทรัพย์สิน และได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการป้องกันน้ำท่วมเอาไว้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ประเมินความเสี่ยงของน้ำท่วมและกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อน้ำท่วม และให้จัดทำแผนที่ความเสี่ยงน้ำท่วม โดยนำผลการประเมินความเสี่ยงมาจัดทำเป็นแผนที่และกำหนดพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมเป็น 3 ระดับ คือ พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง พื้นที่ที่มีความเสี่ยงปานกลาง และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อย และในแผนที่ความเสี่ยงจะต้องมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความรุนแรงของน้ำท่วมว่ามีขอบเขตเพียงใด ระดับความลึก รวมถึงความเร็วของน้ำ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ก็จะต้องจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงจากน้ำท่วม โดยแผนดังกล่าวจะต้องสามารถลดผลกระทบของความเสียหายของน้ำท่วมที่เกิดจากน้ำผิวดินในพื้นที่เสี่ยงระดับปานกลาง และพื้นที่เสี่ยงระดับน้อยให้ได้ทั้งนี้เท่าที่เป็นไปได้และได้สัดส่วน และแผนการจัดการความเสี่ยงของแต่ละมลรัฐนั้นจะต้องไม่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับมลรัฐหรือประเทศอื่นๆ โดยจะมีการตรวจสอบทบทวนแผนจัดการความเสี่ยงทุกๆ 6 ปี

สารสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือว่ามีความสำคัญคือ กรณีกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจมลรัฐในการออกกฎเพื่อกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง ซึ่งที่ราบน้ำท่วมถึงนั้น การกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงนั้นจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เพราะการกำหนดพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงนั้นจะกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น เนื่องจากว่าเป็นพื้นที่รับน้ำ และพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงนี้จะใช้ให้เป็นพื้นที่กั้นน้ำได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงแล้ว จะมีข้อบังคับห้ามดำเนินการในสิ่งต่างๆ เช่นการห้ามปลูกสร้างหรือแก้ไขสิ่งก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าว ห้ามปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างที่ขวางการไหลของน้ำ ห้ามเก็บวัสดุหรือสารที่ส่งผลต่อน้ำ ห้ามถมหรือขุดหน้าดิน ห้ามปลูกต้นไม้ที่อาจส่งผลกระทบต่อ การป้องกันน้ำท่วมห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากป่าริมน้ำเป็นต้น แต่มีข้อยกเว้นได้ เช่นกรณีการห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง หากเป็นกรณีที่มีการขยายเขตเมืองไม่สามารถที่จะขยายไปในทางอื่นได้ พื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ก่อสร้างซึ่งคาดการณ์แล้วว่าไม่ปรากฏอันตรายต่อชีวิต ต่อสุขภาพ หรือทรัพย์สินอย่างรุนแรง หรือไม่กระทบต่อมาตรการป้องกันน้ำท่วม

2) กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่เสริมประสิทธิภาพในการควบคุมน้ำท่วม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ของประเทศเยอรมันคือ

(1) หลักการในการควบคุมน้ำท่วม ในกรณีที่มีความเสี่ยงจากปัจจัยต่างๆที่เกิดจากภาวะน้ำท่วม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการจัดการแหล่งน้ำผิวดินต่างๆ ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าภายในบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจะได้รับผลกระทบร้ายหรือภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด ทั้งนี้บริเวณที่มีความเสี่ยงที่อาจถูกน้ำท่วมหรือประสบอุทกภัยอาจได้รับการบรรเทาหรือลดความเสี่ยงเพื่อลดความเสียหายและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือเหตุผลต่างๆ บุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อป้องกันน้ำท่วม ต้องดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและเพื่อลดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม โดยเฉพาะการหามาตรการในการใช้ประโยชน์จากที่ดินในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ อาจปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่เป็นทางผ่านสำหรับน้ำท่วมได้ เพื่อสนับสนุนให้สามารถระบายน้ำได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤติหรือภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ ยังกำหนดวิธีและแนวทางในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันน้ำท่วมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางในการชี้แจงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ทราบถึงความเสี่ยงและภัยจากน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนั้น การเตือนภัยให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนเกิดภาวะน้ำท่วม จึงเป็นการกำหนดแนวทางในการคาดการณ์สำหรับรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในอนาคต

(2) มาตรการในการป้องกันที่ราบน้ำท่วมถึง กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการป้องกันที่ราบน้ำท่วมถึง กล่าวคือ ที่ราบน้ำท่วมถึง คือ บริเวณระหว่างแหล่งน้ำผิวดินกับผนังกั้นน้ำหรือชายฝั่งและบริเวณอื่นๆซึ่งอาจเกิดภาวะน้ำท่วมหรือเกิดการไหลของน้ำระหว่างภาวะน้ำท่วมได้ ซึ่งบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงอาจถูกใช้สำหรับบรรเทาภาวะน้ำท่วมหรือเก็บกักน้ำท่วมได้

(3) มาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่าย กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมได้ง่าย ได้แก่ พื้นที่ที่เป็นที่ราบน้ำท่วมถึงที่บริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่อาจได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมได้ง่าย ดังนั้น การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่ายหรือมีความเสี่ยงสูงที่อาจได้รับความเสียหายเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยหากเกิดกรณีที่มีความเสี่ยงต่อความเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการควบคุมโดยกลไกและเครื่องมือทางชลประทาน หรือการที่ผนังกั้นน้ำ ไม่สามารถต้านทานน้ำท่วมได้



กฎหมายได้กำหนดให้ต้องจัดทำแผนที่และกำหนดมาตรการในการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกระทบต่อสาธารณะ

(4) มาตรการกำหนดแผนควบคุมน้ำท่วม กฎหมายของรัฐต่างๆจะต้องกำหนดแผนในการควบคุมทางน้ำและการไหลของน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ที่อาศัยการควบคุมน้ำท่วมขังเทคนิคและการชลประทานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่เก็บกักน้ำและการกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วม ที่เหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วมต้องกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมในการควบคุมภาวะน้ำท่วมให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดหรือความเสี่ยงได้สัดส่วนกับระบบการป้องกันน้ำท่วมหรือระบบชลประทานที่ภาครัฐได้พัฒนา โดยคำนึงถึงสถิติของวิกฤติน้ำท่วมที่ประเทศเยอรมนีได้รับมาหนึ่งร้อยปีเป็นอย่างต่ำ เพื่อสนับสนุนการประเมินแนวโน้มในการเกิดภาวะน้ำท่วมในอนาคต โดยแผนการควบคุมจะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อรองรับหรือกักเก็บน้ำเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมในอนาคต นอกจากนี้ อาจมีการซ่อมแซมและบำรุงรักษาพังกั้นน้ำและอ่างเก็บน้ำต่างๆให้อยู่ในสภาพที่สามารถรองรับภาวะน้ำท่วมได้ เมื่อรับจัดทำแผนในการควบคุมน้ำท่วมสำเร็จแล้ว กฎหมายกำหนดให้รัฐต่างๆมีหน้าที่ในการจัดพิมพ์แผนเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการบริหารความเสี่ยงและรับมือภาวะน้ำท่วม อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้รัฐต่างๆแจ้งข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบเมื่อแผนในการรับมือถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง

(5) มาตรการส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการลุ่มน้ำท้องถิ่นกฎหมายแต่ละรัฐจะกำหนดแนวทางความร่วมมือในการควบคุมน้ำท่วมในระดับท้องถิ่นและระหว่างรัฐต่างๆในสหพันธรัฐ โดยเฉพาะความร่วมมือในการวางแผนการควบคุมน้ำท่วมและมาตรการในการป้องกันต่างๆเพื่อกำหนดแนวทางในการประสานความร่วมมือในการควบคุมน้ำในระหว่างส่วนราชการต่างๆและระหว่างรัฐแต่ละรัฐ

ความสำเร็จของสหพันธรัฐเยอรมนีในการบัญญัติกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 คือ การสร้างมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับโครงการของภาครัฐต่างๆในการควบคุมภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานในการป้องกันภัยล่งน้ำและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ส่วนกรณีประเทศอังกฤษ มีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันหรือจัดการกับภัยพิบัติทุกภัยที่สำคัญคือ

กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 กำหนดให้หน่วยงานต่างๆอันได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อม อาหารและกิจการชนบท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักทางหลวง ธรรมชาติกรและกรมการในคณะต่างๆ ให้ประสานความร่วมมือในการบริหารความเสี่ยงในกรณี

เกิดวิกฤติน้ำท่วม โดยใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการนี้เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ก่อผลเสียให้กับคนรุ่นต่อไป นอกจากนี้ยังมีหลักการการบริหารความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่ยั่งยืน เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลดความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการเกิดวิกฤติน้ำท่วม และหลักการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยระบุไว้ในมาตรา 27

มาตรการทางกฎหมายของกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 มีสาระสำคัญประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมท้องถิ่น ประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์ระดับชาติและท้องถิ่น การประสานความร่วมมือและการเตรียมการรับมือ อำนาจในการเรียกข้อมูล มาตรการในการเรียกข้อมูลจากประชาชน เงินสนับสนุนการจัดเก็บภาษี

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 มุ่งเน้นถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหา น้ำท่วมเป็นพิเศษ โดยกำหนดให้องค์กรจัดการภาวะน้ำท่วมท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น มีหน้าที่ในการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังให้อำนาจองค์กรจัดการภาวะน้ำท่วมท้องถิ่นในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากน้ำไหลป่าบนผิวดิน และน้ำใต้ดิน ทั้งนี้อำนาจในการปฏิบัติงานในการจัดการแหล่งน้ำทั่วไปยังอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่สำคัญประการแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ประการที่สองคือ หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดูแลการขึ้นทะเบียน โดยมาตรา 19 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะน้ำท่วมในท้องถิ่นของตนเพื่อกำหนดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและกำหนดสิ่งที่จะต้องทำหรือประสงค์ที่จะทำเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือป้องกันไม่ให้เกิดภาวะน้ำท่วมเกิดขึ้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดพิมพ์เผยแพร่ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการแก้ปัญหาภาวะน้ำท่วมร่วมกัน ส่วนมาตรา 21 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นทะเบียนทรัพย์สินที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการระบายน้ำ ซึ่งทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนอาจกระทบต่อความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม เช่น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เป็นต้น

ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 คือการสร้างเป้าหมายเดียวกัน ในการกำหนดความร่วมมือของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการน้ำที่ยั่งยืน โดยอาศัยกลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงภายใต้มาตรการทางกฎหมายที่

กำหนดไว้ กฎหมายดังกล่าวจะขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้หากปราศจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน โดยเป็นการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเฉพาะ โดยตราในรูปแบบพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียว เพื่อกำหนดขอบเขตของความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการวิกฤติน้ำท่วมที่ยั่งยืน

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของไทย แล้วพบว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเฉพาะเรื่องเหมือนต่างประเทศ ที่มีกฎหมายสำหรับการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำ และกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ประเทศอังกฤษมีกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และผลจากกรณีในประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยปัจจุบันจึงทำให้การจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นไม่มีประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากมีความหลากหลายของกฎหมายที่กระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งทำให้บุคลากรและหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่ไม่สามารถประสานการทำงานร่วมกันได้

อนึ่ง การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเป็นการเฉพาะ รวมถึงการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมให้กับเจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินที่เสียหายย่อมมีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนแล้ว ย่อมมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายจากอุทกภัยหรือไม่ อย่างไร และจะต้องชดเชยค่าทดแทนหรือไม่ หากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงสภาพปัญหาในหัวข้อที่ 4.2 ต่อไป

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาปัญหาในข้อ 4.1 ที่ผ่านมาซึ่งทำให้ทราบว่า ภัยพิบัติอุทกภัยไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากสาเหตุทางธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น ภัยพิบัติอุทกภัยจึงเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ เมื่อเป็นภัยคุกคามต่อรัฐตามแนวคิดที่ว่าด้วยภารกิจของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติอุทกภัย ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่

ได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นอาจจะมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป กล่าวคือเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติทุกประเภทซึ่งรวมถึงการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยด้วยหรืออาจจะตรากฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรงก็ได้

สำหรับกรณีประเทศไทยจากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทยนั้นมีเพียง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เท่านั้น ที่ถือว่าเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่ใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้น แต่มีใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นสำหรับการดำเนินการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะเหมือนดังกรณีของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 และ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำ และกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ประเทศอังกฤษมีกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010

จากกรณีปัญหาที่ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการ หรือควั่นกระทำการเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารรถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 4.1 นอกจากนี้ยังมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัยตามมาด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยในลำดับต่อไป

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในประเทศต่างๆ ความรับผิดชอบของประเทศส่วนใหญ่จะอยู่บนพื้นฐานแนวคิด 2 แนวคิด คือ (1) แนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของ “ความรับผิด (Fault)” ซึ่งแนวคิดนี้รัฐจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำการอื่นไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความผิด หรือเรียกความรับผิดนี้ว่า “ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด” และ (2) แนวคิดว่าด้วยความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Without fault) หรือเรียกความรับผิดนี้ว่า “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด”ซึ่งแนวคิดนี้แม้รัฐจะกระทำการใดๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีความผิดแต่หากกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดแล้ว รัฐก็ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย สำหรับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทยเมื่อได้ศึกษาแล้วก็พบว่า เป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานทั้งสองกรณีดังกล่าว โดยหากเป็นความรับผิดของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของ “ความรับผิด (Fault)” ในระบบกฎหมายไทยจะเรียกความรับผิดนี้ว่า “ความรับผิดทางละเมิด” ส่วนความรับผิดของรัฐ ที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Without fault)

ในระบบกฎหมายไทยจะเรียกว่า “ ความรับผิดชอบอื่น” แต่เมื่อได้นำความรับผิดชอบทั้งสองกรณีดังกล่าว มาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งมีประเด็นว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไรยังคงเป็นเป็นปัญหาต่อการวินิจฉัยของศาลและสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบ โดยมีประเด็นปัญหาดังนี้

#### 4.2.1 การนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

ความรับผิดชอบของรัฐตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดหากรัฐได้ดำเนินการใดๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐย่อมต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นในทางประวัติศาสตร์มีพัฒนาการที่แตกต่างกันตามระบบการปกครองที่เปลี่ยนไป โดยมีด้วยกัน 3 ยุค โดยยุคที่ 1 เป็นยุคที่ประเทศไทยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งในยุคการปกครองก่อน พ.ศ.2475 ยุคนี้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เพราะยุคนี้การปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแต่เพียงพระองค์เดียว และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจสูงสุดอย่างเด็ดขาด ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐให้องค์กรของรัฐต่างๆ ใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ หน่วยงานของรัฐจึงถือเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การฟ้องให้หน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบไม่อาจฟ้องร้องได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปคือ “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” ส่วนยุคที่ 2 เป็นยุคที่อยู่ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2539 ซึ่งยุคที่ 2 นี้ถือว่าเป็นยุคเริ่มต้นของความรับผิดชอบของรัฐก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ความคิดที่ว่าอำนาจรัฐซึ่งเดิมในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตามในยุคที่ 2 นี้เนื่องจากในระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานในฝ่ายปกครองโดยตรง ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาความรับผิดชอบของรัฐหรือเจ้าหน้าที่นั้น ศาลยังคงพิจารณาพิพากษาไปตามหลักกฎหมายละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง หรือความรับผิดชอบร่วมกันของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนรวมทั้งการใช้สิทธิไต่เบื้อของหน่วยงาน

ของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ส่วนยุคที่ 3 ซึ่งเป็นยุคที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยุคนี้เป็นยุคที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว แต่อาจใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ดี ในยุคนี้แม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ แต่หลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดนั้นยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดในทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ ดังนั้น โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดไว้ ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นละเมิดตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 องค์ประกอบความรับผิดชอบประกอบด้วย

1. ต้องมีการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำ ซึ่งการกระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำหรือการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

2. ต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การกระทำที่ผิดกฎหมายหรือผิดหน้าที่คือ การกระทำที่ผู้กระทำการกระทำไปโดยฝ่าฝืนบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำการนั้นส่วนการกระทำผิดหน้าที่ซึ่งจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่นั้น

3. ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้องเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเป็นไปตามทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม

จากการที่ได้ศึกษาโครงสร้างความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายไทยจะพบว่า ในการพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองหรือไม่ ยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเอกชน ระบบกฎหมายไทยไม่มีการแยกความผิดทางละเมิดออกเป็นการกระทำละเมิดในทาง

แพ่งหรือการละเมิดในทางปกครองออกจากกันดังเช่น กรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มี การแยกความรับผิดทางละเมิดในทางแพ่งและละเมิดทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะไม่ใช้การพิจารณาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แค่ในลักษณะที่เป็นการกระทำที่เสียหายต่อ ชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยตรงดังเช่นกรณีที่ปรากฏในระบบ กฎหมายไทย แต่ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ นั้นเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดหน้าที่ ตามตำแหน่งหรือไม่ ลำดับต่อมาจึงจะมาพิจารณาว่าหน้าที่ตามตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มีความ เชื่อมโยงกับบุคคลที่สามหรือไม่ ซึ่งหากการละเมิดหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่เชื่อมโยงกับบุคคลที่ สาม หรือหน้าที่นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม ย่อมเป็นการกระทำผิดทางละเมิดใน การปฏิบัติหน้าที่ และทำให้บุคคลที่สามมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ การที่ระบบ กฎหมายเยอรมันมีองค์ประกอบความรับผิดในลักษณะนี้ จึงเกิดผลดีต่อขอบเขตบุคคลที่รัฐจะต้อง รับผิดชอบและเป็นการจำกัดความรับผิดของรัฐไม่ให้ขยายขอบเขตความรับผิดออกไปมากเกินไปแต่ สำหรับกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการ กระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดไว้แต่คงใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับเอกชนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นแต่เพียงกฎหมายที่ได้แยกแยะการกระทำละเมิดว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำ ละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือกรณีใดที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น และใน การพิจารณาว่าใครจะต้องรับผิดชอบต่อใครอย่างไรนั้น กฎหมายจะใช้เกณฑ์การกระทำผิดในการปฏิบัติ หน้าที่ และการกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดตัวบุคคล และวิธีการ ในการเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่กระทำ ละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบต่อ ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ห้าม ฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว และเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอก แล้ว สามารถไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นได้ หากการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากความจงใจ หรือ เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อ บุคคลภายนอกไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง ในกรณี เช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องรับผิดในละเมิดเป็นการส่วนตัว

ส่วนประเทศอังกฤษในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายเกี่ยวกับการความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐคือการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบหรือเข้าร่วมกับบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ รัฐรับโอนความรับผิดมาจากบุคคลดังกล่าว กรณีนี้จะเกิดขึ้นกับการกระทำละเมิดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยความรับผิดจะอาศัยหลักเกณฑ์ทั่วไป ทำนองเดียวกับนายจ้างเข้ามารับผิดชอบหรือรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะตกในฐานะลูกหนี้ร่วม ซึ่งในปัจจุบันประเทศอังกฤษยังไม่มีหลักการแยกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเป็นความรับผิดทางแพ่ง

สำหรับปัญหาการนำหลักความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายไทย มาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบกฎหมายไทย แม้ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดหรือไม่ นั้น ยังคงเป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อได้พิจารณาโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวแล้ว องค์กรประกอบความรับผิดที่สำคัญที่ศาลปกครองไทย นำมาใช้วินิจฉัยความรับผิดของรัฐกรณีที่มีการฟ้องให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดในความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ดังกรณีคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.112/2557 และคดีหมายเลขแดงที่ ส.224/2558 ในเบื้องต้นที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดทางละเมิดหรือไม่ แนวทางวินิจฉัยของศาลที่ผ่านมา ศาลปกครองได้พิจารณาว่า มีกฎหมายใดที่กำหนดหน้าที่เป็นการเฉพาะแก่เจ้าหน้าที่สำหรับการดำเนินการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยหรือไม่ อย่างไร และเจ้าหน้าที่นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้นหรือไม่ และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดเป็นกรณีเฉพาะเมื่อเกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นแล้ว หรือหน้าที่ดังกล่าวเป็นแต่เพียงหน้าที่โดยทั่วไป การวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดและต้องชดเชยค่าเสียหายจึงยังคงไม่มีความชัดเจนดังนั้น จากกรณีปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะในการกระทำหรืองดเว้นกระทำการเมื่อเกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้น แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถือเป็นเพียงกฎหมายทั่วไป ที่ใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้นอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในรัฐ นอกจากนี้กฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485



หรือกฎหมายอื่นๆ ก็เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพียงเพื่อวัตถุประสงค์อื่น แต่มิใช่เพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นกรณีเฉพาะอย่างเช่นกรณีของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ ที่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ดังนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการจึงยังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งทำการพิจารณาและการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐของศาลปกครองไทยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลที่รัฐจะรับผิดชอบ นอกจากนี้จากกรณีที่ ความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายไทยไม่ได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดออกเป็นละเมิดทางแพ่งและละเมิดทางปกครองออกจากกันอย่างเช่นกรณีของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้นในการวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหรือไม่ ยังคงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งโครงสร้างความรับผิดชอบดังกล่าวเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำผิดหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย การละเมิดต่อหน้าที่ดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยไม่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความเชื่อมโยงของหน้าที่ เจ้าหน้าที่กับบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้เสียหายซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามที่จะมีผลให้บุคคลที่สามหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิฟ้องให้รัฐรับผิดชอบได้ อย่างเช่น โครงสร้างความรับผิดชอบของทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งได้กำหนดว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดชอบนั้น จะต้องเป็นการละเมิดหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอกหรือปัจเจกบุคคลเท่านั้นจึงจะทำให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายเกิดสิทธิที่จะฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบได้ กล่าวอีกนัยคือในระบบกฎหมายเยอรมันเมื่อการดำเนินการของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเสมอ แต่รัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วย "ความรับผิดชอบของรัฐ" ก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวได้กระทำภายใต้หน้าที่ทางมหาชน และหน้าที่ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สามไม่ใช่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไปเท่านั้น ซึ่งโครงสร้างความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว มีผลทำให้การวินิจฉัยคดีของศาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเกิดความชัดเจนและที่สำคัญย่อมมีผลเป็นการจำกัดความความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความสมเหตุสมผลมากขึ้น ดังนั้น หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ และได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะและมีความชัดเจนสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย อีกทั้งได้นำแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามหรือผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายเยอรมัน มาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว

ด้วย ช่อมทำให้การนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดมาวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติมีความชัดเจนขึ้นและไม่เป็นการขยายความรับผิดชอบของรัฐมากเกินไป

#### 4.2.2 การนำหลักความรับผิดชอบอื่นมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทยซึ่งเรียกว่า “ความรับผิดชอบอย่างอื่น” เป็นความรับผิดชอบที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดชอบโดยไม่มีความคิด” ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอีกอย่างหนึ่งที่อยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบทางละเมิด ที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดชอบโดยมีความคิด”

ความรับผิดชอบอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศไม่ว่ากรณีของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษแล้ว ก็จะพบว่า ประเทศทั้งสามก็มีความรับผิดชอบที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดชอบโดยไม่มีความคิด” เหมือนกันกับกรณีของไทย ซึ่งหลักความรับผิดชอบกรณีนี้มีหลักการว่า แม้รัฐจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจนั้นแม้การกระทำนั้นจะไม่ใช่ความผิด แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมรัฐย่อมต้องเข้ามารับผิดชอบต่อค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น แต่เมื่อได้ศึกษาความรับผิดชอบกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว แม้จะมีแนวคิดและหลักการที่เหมือนกันกับระบบกฎหมายไทย แต่ทั้งสองประเทศก็มีการเรียกชื่อความผิดดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในแต่ละเรื่อง เช่นกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดชอบโดยไม่มีความคิด” ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

- 1.ความรับผิดชอบให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนกรณีการเวนคืน ความรับผิดชอบกรณีนี้เป็นไปตามมาตรา 14 แห่งกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน โดยเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นสำหรับการเวนคืน“กรรมสิทธิ์” ในทรัพย์สินของบุคคล ที่ให้อำนาจรัฐสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย แต่เพื่อความ เป็นธรรมแม้จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎหมายพื้นฐานดังกล่าว ก็ได้กำหนดให้รัฐต้องชดใช้ “ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น

- 2.ความรับผิดชอบให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน ความรับผิดชอบกรณีนี้เป็นความรับผิดชอบที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่นกรณีความรับผิดชอบให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนกรณีการเวนคืน แต่เป็นความรับผิดชอบที่ยอมรับกัน

มานานจนเป็นกฎหมายจารีตประเพณีในระบบกฎหมายเยอรมัน ความรับผิดชอบนี้มีแนวคิดมาจากกรณีที่ว่า สิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ซึ่งเป็นสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าสิทธิในทรัพย์สินและเป็นสิ่งที่กฎหมายพื้นฐานมุ่งคุ้มครองเช่นกัน ดังนั้น ในกรณีที่รัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิดังกล่าวและทำให้ผู้ทรงสิทธิได้รับความเสียหาย แม้รัฐจะกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นการกระทำที่สอดคล้องกฎหมายก็ตาม แต่เพื่อความเป็นธรรม รัฐก็เข้ามารับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

3. ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่การเวนคืนความรับผิดชอบนี้เป็นความรับผิดชอบที่ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของความผิดและเจตนาใจความรับผิดชอบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการสร้างและพัฒนาโดยศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ ความรับผิดชอบนี้เป็นการสร้างหลักขึ้น โดยผู้พิพากษาเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมกับเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยแนวคิดที่ศาลยุติธรรมต้องสร้างหลักความรับผิดชอบนี้ขึ้น ก็เนื่องจากการไม่มีหลักความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำเข้าไปกระทบกรรมสิทธิ์ (สิทธิในทรัพย์สิน) ของบุคคลโดยไม่สอดคล้องกฎหมาย แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิดเพราะ ได้กระทำไปโดยไม่เจตนาและไม่ประมาทเล่นเอง

ส่วนกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อได้พิจารณากฎหมายที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดชอบโดยไม่มีความผิด” พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เรียกความผิดประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นความรับผิดชอบเสริมความรับผิดชอบโดยมีความผิด กล่าวคือแม้ว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดที่อาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดในลำดับรองความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น พัฒนามาจากทฤษฎีที่สำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และทฤษฎีเสี่ยงภัยและจากทฤษฎีทั้งสองก็ได้มีการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับ เช่น ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ก็มีความรับผิดชอบที่สำคัญ ได้แก่ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากงานโยธา สาธารณะความรับผิดชอบที่เกิดจากการออกกฎหมายและการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ ส่วนความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัย ก็มีความรับผิดชอบที่สำคัญ ได้แก่ความรับผิดชอบเนื่องมาจาก

การใช้วัตถุอันตราความรับผิดชอบเนื่องจากการใช้วิธีการอันเป็นอันตราความรับผิดชอบอันเกิดจากบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัย ฯลฯ

และจากกรณีที่ได้ศึกษา หลักความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดของต่างประเทศแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ ได้มีการนำหลักนี้มาใช้เพื่อพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐในการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ปัจเจกบุคคลที่ได้รับความเสียหายไว้ใน 2 ลักษณะ คือ การบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรไว้โดยชัดเจนเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบ และกรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อาจปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายทั่วไป กฎหมายจารีตประเพณี หรือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดปัจจุบันที่เห็นชัดเจนมีเพียงเฉพาะตามกฎหมายเวนคืน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างถนน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์ในการใช้สาธารณูปโภคนั้นๆ แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกรรมสิทธิ์นั้นเป็นผู้ที่เสียประโยชน์และได้รับความเสียหายต้องแบกรับภาระมากกว่าบุคคลอื่น ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนจึงมีการกำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และหากมีกรณีพิพาทเรื่องเงินค่าทดแทนว่ารัฐจ่ายให้ในราคาที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่พอใจ ก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9วรรคหนึ่ง (3) เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบอย่างอื่น และเท่าที่ปรากฏเป็นคดีและมีคำพิพากษาศาลปกครอง ส่วนใหญ่การฟ้องคดีเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิด ก็จะมีแต่เฉพาะคดีความรับผิดชอบในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ส่วนความรับผิดชอบอย่างอื่น ตามกฎหมายอื่นที่ศาลได้มีคำพิพากษาไว้ที่ถือว่าศาลได้นำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยไม่มีคามผิดมาใช้ในการวินิจฉัยเพื่อชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาศาลปกครองที่เผยแพร่แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจจะยืนยันได้ว่า ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาในกรณีความรับผิดชอบของรัฐตามหลัก ความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดตามกฎหมายอื่นใดได้บ้างแต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ความรับผิดชอบอย่างอื่น เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมาย ความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดของรัฐต่อไปในอนาคตได้สำหรับปัญหาการนำหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น ในระบบกฎหมายไทยมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัยโดยการนำคดีมาฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบอย่างอื่น มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะจึงยังไม่มีกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีความคิดไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ดังนั้น หากมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวย่อมทำให้ศาลไม่อาจจะนำหลักนี้มาใช้เพื่อวินิจฉัยให้รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ตั้งกรณีแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่ผ่านมาแม้มีการฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อกรณีความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ศาลปกครองได้มีการยอมรับเฉพาะหลักความผิดทางละเมิดเท่านั้นและถึงแม้จะได้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบอย่างอื่น รวมเข้ากับหลักความรับผิดทางละเมิด และศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาและมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในความรับผิดชอบอย่างอื่นก็ตาม แต่เมื่อคดีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาและคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณาอีกครั้ง และเมื่อศาลได้พิจารณาว่า การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นการกระทำละเมิดแล้ว ก็ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในความรับผิดชอบอย่างอื่นหรือไม่ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นคดีตัวอย่างที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองคือ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.438/2556 โดยคดีนี้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบทั้งความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีนี้ ถึงแม้ศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดี และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและไม่เป็นละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุที่มีกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง บัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 แต่เมื่อคดีนี้ได้มีการอุทธรณ์ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลับนำหลักความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณาโดยพิจารณาว่า การที่น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เกิดจากพายุซังสาร ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆที่อยู่ในบริเวณเดียวกันจึงเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดี

ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตาม  
นัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็น  
ฟ้องด้วย พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้องหนึ่ง นอกจากนี้คดีนี้แล้ว ยังมีคดีที่ศาลได้ตัดสินในลักษณะ  
เดียวกันอีกคดี คือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556 ส่วนอีกคดีหนึ่งที่ศาลได้มีคำ  
พิพากษาที่สนใจคือ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ส.112/2557 ซึ่งคดีนี้แม้มี  
การฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 แต่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลก็นำหลัก  
ความรับผิดชอบทางละเมิดมาวินิจฉัยคดีโดยรัฐไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจาก ความเสียหายจากน้ำท่วมมิได้เกิด  
จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเมื่อมิใช่การกระทำอันเป็นการละเมิดแล้วก็ไม่必有ประเด็นที่  
จะต้องพิจารณาว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในความผิดอื่นตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ดังนั้น จากกรณีที่มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง  
เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบในความผิดอื่นซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่มาจากแนวคิดพื้นฐานของหลักความ  
รับผิดชอบโดยไม่มี ความผิด แต่จากการที่ปัจจุบัน กรณีประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ  
ภัยพิบัติอุทกภัยขึ้นใช้บังคับเป็นกรณีเฉพาะ และไม่มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อ  
กำหนดความรับผิดชอบของรัฐไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การวินิจฉัยคดีของศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับ  
ผิดตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิดหรือในความรับผิดชอบอื่นยังคงเป็นปัญหาต่อการ  
พิจารณาของศาล เพราะศาลปกครองไทยยังไม่ขยายขอบเขตความรับผิดชอบหรือพัฒนาหลักความความ  
รับผิดชอบอื่นไปมากกว่ากรณีที่มีกฎหมายได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ได้อย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยการ  
เวนคืน