

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความ รับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

ผู้จัดทำ อภิรดี บรรณสาร

อาจารย์ที่ปรึกษา ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันซี

ประเทศไทยประสบปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย และสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน
ของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่ผ่านมา รวมถึงการพิจารณาความรับผิด
ของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ยังเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหา
ได้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และปัญหา
ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่บังคับใช้อยู่
หลายฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นกรณี
เฉพาะ จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นระบบ ไม่มีเอกภาพ และจากการ
ที่ไม่มีกฎหมายจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ ยังมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดของรัฐตาม
หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดอย่างอื่น โดยประเทศไทยควรมีการตรา
กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ
และเมื่อมีการตรากฎหมายสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การพิจารณา
ความรับผิดของรัฐมีแนวทางที่ชัดเจน จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ใน
การจัดการภัยพิบัติไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ทราบว่าตนเองมีหน้าที่ต้อง
กระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใด และหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใดอันเป็นการผิดหน้าที่หรือ
ละเลยต่อหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ตามหลักความรับผิดทางละเมิด หรือกรณีเพื่อ
ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ
อุทกภัยเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่มี ความผิด แต่หากการกระทำนั้นเกิดความเสียหายแก่บุคคลใด
หรือมีบุคคลใดที่จะต้องรับภาระสาธารณะของพลเมืองเกินสมควร ก็อาจมีการกำหนดไว้ใน
กฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมตามหลักความรับผิดอย่างอื่น

ภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นภัยอันตรายร้ายแรงที่เกิดจากน้ำท่วม หากจำแนกประเภทของ
ภัยพิบัติอุทกภัยสามารถเกิดขึ้นได้โดยทั้งทางธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์ และเมื่อ

อุทกภัยได้เกิดขึ้นแล้วได้ก่อความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งภัยพิบัติอุทกภัยถือเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ ตามแนวคิดที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติอุทกภัย ที่ได้กำหนดให้บรรดารัฐของประเทศต่างๆ ต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสบอุทกภัย¹ โดยสิทธิของผู้ที่ประสบภัยจะต้องได้รับการเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill) ซึ่งรัฐไม่อาจพรากสิทธิพื้นฐานดังกล่าวไปจากปัจเจกชนในยามเกิดภัยพิบัติอุทกภัยได้ เช่น สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (Right to Life) สิทธิด้านอาหาร (Right to Food) สิทธิด้านน้ำ (Right to Water) สิทธิการมีที่อยู่อาศัย (Right to Housing) สิทธิด้านสุขภาพ (Right to Health) เป็นต้น ดังนั้น ด้วยภารกิจพื้นฐานของรัฐในการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพื่อให้คนในรัฐอยู่อย่างปกติสุขที่ดี และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติอุทกภัยก็ด้รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นให้บรรเทาและหมดสิ้นไป

สำหรับภารกิจของรัฐในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยให้เกิดประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการโดยกฎหมายที่นำมาใช้บังคับนั้น ประเทศต่างๆ ได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะโดยตรง เพราะการมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรงนั้นย่อมส่งผลดีต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งได้ส่งผลต่อการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐบาลรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่กลับไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษ และประเทศไทยมีความเหมือนกันและความแตกต่างกันดังนี้

กรณีความเหมือนกันและความคล้ายคลึงกันของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในแต่ละประเทศ

1. การจัดทำแผนเพื่อป้องกันและการบริหารความเสี่ยงจากน้ำท่วม โดยนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาจัดทำแผน

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีการจัดทำแผน เพื่อป้องกันน้ำท่วมและการบริหารความเสี่ยงจากน้ำท่วม โดยแต่ละประเทศจะมีแผนยุทธศาสตร์กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยจากน้ำท่วม และมีการทบทวน

¹ ชลิต แก้วจินดา, ภัทระ ลิ้มปิติระ.(2553). สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมาธิการวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 5-11.

แผนโดยแบ่งเป็นแผนระยะสั้น ระยะยาว ซึ่งสามารถจัดการบริหารในการป้องกันน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การให้รัฐกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม²

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ กฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละประเทศจะกำหนดให้รัฐเป็นผู้กำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม โดยรัฐต้องแจ้งให้ประชาชนรับทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นแนวทางป้องกันพื้นที่เสี่ยงภัย

3. การกระจายอำนาจของส่วนราชการ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ³

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ กฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของแต่ละประเทศ มีการกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรหลักในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยมีการกระจายอำนาจการจัดการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีความแตกต่างของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในแต่ละประเทศ

1. มาตรการการเรียกข้อมูลจากประชาชน⁴

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีความแตกต่างกันโดยที่ประเทศอังกฤษ รัฐสามารถเรียกข้อมูลจากประชาชนเพื่อให้ประชาชนเปิดเผยข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ความเสี่ยงภัย โดยมีการกำหนดมาตรการความรับผิดชอบหากประชาชนไม่ให้ข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีการระบุไว้เช่นประเทศอังกฤษ แต่ระบุให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการที่รัฐจะกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยกับภาวะน้ำท่วม

2. การจัดเก็บภาษี

ระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีความแตกต่างกันโดยที่ประเทศอังกฤษกำหนดให้รัฐสามารถเรียก

² ปกึณกะ:ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1681>.

³ ปกึณกะ:ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วมของประเทศเยอรมนี. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1688>.

⁴ มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของประเทศไทย(ตอนที่2). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=1656>.

เก็บภาษีสำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยเพื่อใช้กับการจัดการบริหารความเสี่ยงจากอุทกภัย แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีการระบุไว้ แต่รัฐสามารถกำหนดพื้นที่ว่าพื้นที่ใดเสี่ยงภัยน้ำท่วม โดยรัฐอาจจ่ายค่าชดเชยให้สำหรับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดพื้นที่ได้

สำหรับระบบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยนั้น ไม่เหมือนทั้ง 3 ประเทศ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับซึ่งกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน แต่กฎหมายเหล่านั้นก็มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับเฉพาะเรื่องแต่มิใช่สำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยตรง อาทิเช่นพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เอาไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 จะได้กำหนดแผนการ นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ แต่กฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วไป มิได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ แต่ยังใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้น

กรณีความเหมือนกันและความคล้ายคลึงกันของหลักกฎหมายเกี่ยวกับรับผิดชอบของรัฐในแต่ละประเทศ

1. พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐเริ่มต้นจากหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศอังกฤษและประเทศไทย มีพัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐที่เริ่มต้นมาจากหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบเหมือนกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ยุคที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถือหลักการที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำในทางมหาชนของตน รัฐไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางมหาชนของตนเป็นผลมาจากการถ่ายโอนข้อคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่า รัฐทรงอำนาจอธิปไตย รัฐจึงไม่สามารถที่จะรับผิดชอบได้ ความคิดนี้เชื่อมโยงกับการถือว่ากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจเด็ดขาดกับรัฐเป็นสิ่งที่เดียวกัน ประเทศอังกฤษ ถือหลักการที่ว่า กษัตริย์จะทรงทำผิดมิได้ กษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่สูงที่สุดในแผ่นดิน สำหรับประเทศไทย ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปกครองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

หน่วยงานรัฐเป็นส่วนราชการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ และใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งในยุคนีประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด 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 ความรับผิดที่เกิดขึ้นสามารถดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ข้าราชการและความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการ โดยในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกันความรับผิดนั้นก็กลายเป็นความรับผิดร่วม ความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการเป็นความรับผิดโดยตรง ไม่ใช่กรณีที่รัฐเข้ารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของตน ความรับผิดของรัฐในระบบสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดำรงคงอยู่คู่ขนานกันระหว่างความรับผิดสำหรับความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด

ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความแตกต่างออกไป ซึ่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นความรับผิดโดยอ้อมของรัฐ รัฐจะเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก การพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดจึงต้องพิจารณาจากตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้กระทำ แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กรณียอมไม่เป็นละเมิด รัฐยอมไม่ต้องเข้ามารับผิดตามหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิด แต่จะต้องรับผิดตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายเกี่ยวกับการความรับผิดทางละเมิดของรัฐคือการให้รัฐเข้ามารับผิดแทนหรือเข้าร่วมกับบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ รัฐรับ โอนความรับผิดมาจากบุคคลดังกล่าว กรณีนี้จะเกิดขึ้นกับการกระทำละเมิดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยความรับผิดจะอาศัยหลักเกณฑ์ทั่วไป ทำนองเดียวกับ

นายจ้างเข้ามารับผิดชอบหรือรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะตกใน
ฐานะลูกหนี้ร่วม ปัจจุบันประเทศอังกฤษยังไม่มี การแยกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด
เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งและในทางมหาชน

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัย
ตามกฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายไทย แล้วพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศไทย มี
ความแตกต่างกับทั้ง 3 ประเทศ ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐรับผิดชอบหลักในกฎหมายมหาชน และ
ตามหลักในกฎหมายแพ่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แตกต่างออกไป โดยความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมของรัฐ รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของตนใน
การปฏิบัติหน้าที่ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ส่วนประเทศอังกฤษ ความรับผิด
ทางละเมิดของรัฐคือการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อหรือเข้าร่วมกับบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ซึ่ง
แตกต่างไปจากของประเทศไทยโดยกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่ใช้บังคับในประเทศไทย
คือพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งในการพิจารณาหลักความรับ
ผิดทางละเมิดของรัฐ ประเทศไทยพิจารณาจากการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ โดยที่
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์
หรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดว่าต้องมีลักษณะอย่างไร ดังนั้นการพิจารณาจึง
อาศัยบทบัญญัติในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังคงใช้หลักเกณฑ์การ
พิจารณาว่าการกระทำที่เป็นละเมิดเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นการทำละเมิดต่อ
หน่วยงานทางปกครอง และเป็นการกระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการทำละเมิดนอก
การปฏิบัติหน้าที่ ระบบกฎหมายของประเทศไทย ไม่ใช่กรณีที่รัฐเข้ารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตน
แต่เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปรับผิดชอบโดยตรง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยนั้นพบว่า
ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติ
อุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะเหมือนดังกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
และประเทศอังกฤษ โดยประเทศไทย มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
จัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับซึ่งกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน แต่กฎหมายดังกล่าวก็มี
วัตถุประสงค์ในการใช้บังคับเฉพาะเรื่องแตกต่างกัน แต่มิใช่มีวัตถุประสงค์หลักสำหรับการจัดการ
ภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรง ผลจากกรณีในประเทศไทยไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเฉพาะใน
การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยปัจจุบันจึงทำให้การจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นไม่มีประสิทธิภาพ
เท่าที่ควรและต้องประสบกับปัญหาต่างๆ เช่นปัญหาหน่วยงานของรัฐไม่มีการบูรณาการ ในการ

ทำงานร่วมกัน ปัญหาการสื่อสารที่สับสนระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน การสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ปัญหาการพยากรณ์อากาศที่ผิดพลาด ปัญหาในเรื่องของการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการไหลของน้ำซึ่งมีผลต่อการคำนวณและทำนายทิศทางการไหลของน้ำ ปัญหาการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่ไม่เหมาะสมซึ่งมีผลต่อการไหลของทางน้ำ นอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขณะเกิดภัยพิบัติ และที่ผ่านมาแม้ภาครัฐจะให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติพ.ศ.2555 แต่ระเบียบดังกล่าวถึงแม้จะกำหนดให้มีการจัดทำแผนหรือกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย และมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง แต่โดยสถานะทางกฎหมายของระเบียบก็เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกบทเท่านั้น แต่ไม่ใช่เป็นกฎหมายแม่บทเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ และอนาคตอาจจะมีการยกเลิกได้

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

1. การนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

สำหรับปัญหาการนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายไทย มาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยนั้น ในระบบกฎหมายไทย แม้ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดหรือไม่นั้น ยังคงเป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อได้พิจารณาโครงสร้างความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว องค์กรประกอบความรับผิดชอบที่สำคัญที่ศาลปกครองไทย นำมาใช้วินิจฉัยความรับผิดชอบของรัฐกรณีที่มีการฟ้องให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เช่นดังกรณี คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส. 112/2557 และ คดีหมายเลขแดงที่ ส.224/2558 จากกรณีปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะในการกระทำการหรือควั่นกระทำการเมื่อเกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้น แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ถือเป็นเพียง

กฎหมายทั่วไป ที่ใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้นอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในรัฐ นอกจากนี้กฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 หรือกฎหมายอื่นๆ ก็เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพียงเพื่อวัตถุประสงค์อื่นเท่านั้น ดังนั้น จึงส่งผลให้การพิจารณาและการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐของศาลปกครองไทยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลที่รัฐจะต้องรับผิด นอกจากนี้จากกรณีที่ ความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้แยกความรับผิดทางละเมิดออกเป็นละเมิดทางแพ่งและละเมิดทางปกครองออกจากกันทำให้การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหรือไม่ ยังคงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากโครงสร้างความรับผิดดังกล่าวเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำผิดหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ซึ่งถือว่าการกระทำผิดกฎหมายนั้น การละเมิดต่อหน้าที่ดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยไม่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความเชื่อมโยงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กับบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้เสียหายซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สาม ที่จะส่งผลให้บุคคลที่สามหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย มีสิทธิฟ้องให้รัฐรับผิดได้ อย่างเช่น โครงสร้างความรับผิดของทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้กำหนดว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดนั้น จะต้องเป็นการละเมิดหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอกหรือปัจเจกบุคคลเท่านั้น จึงจะทำให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายเกิดสิทธิที่จะฟ้องให้รัฐต้องรับผิดได้ ดังนั้น หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ และได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะและมีความชัดเจนสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย อีกทั้งได้นำแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามหรือผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย ย่อมทำให้การนำหลักความรับผิดทางละเมิดมาวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยมีความชัดเจนขึ้นและไม่เป็นการขยายความรับผิดของรัฐมากเกินไป

2. การนำความรับผิดอย่างอื่น มาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีคามผิด ปัจจุบันที่เห็นชัดเจนมีเพียงเฉพาะตามกฎหมายเวนคืน ส่วนตามกฎหมายอื่น ที่ถือว่าศาลได้นำหลักความรับผิดของรัฐ โดยไม่มีความผิดมาใช้ ในการวินิจฉัยเพื่อชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ปัจจุบันยังไม่ปรากฏคำพิพากษาศาลปกครองที่เผยแพร่แต่อย่างใด

ดังนั้น ปัจจุบันจึงทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิด เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบ และถึงแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบอย่างอื่น เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นแต่เพียงการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดในระบบกฎหมายไทยต่อไปในอนาคตเท่านั้น

สำหรับปัญหาการนำหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น ในระบบกฎหมายไทยมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยโดยการนำคดีมาฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบอย่างอื่น มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ปัจจุบันจึงยังไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ซึ่งหากมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว ย่อมทำให้ศาลไม่อาจจะนำหลักนี้มาใช้เพื่อพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐเพื่อชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ อีกทั้งแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองปัจจุบัน หากมีการฟ้องให้รัฐต้องรับผิดชอบนั้น ศาลปกครองได้มีการยอมรับเฉพาะหลักความผิดทางละเมิดเท่านั้น ดังนั้น หากประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะ และมีการบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย เพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ย่อมทำให้การพิจารณาของศาลปกครองมีความชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายได้

ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะของไทยนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ควรนำแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย โดยมาตรการทางกฎหมายที่ตราขึ้นควรที่จะประกอบไปด้วยสาระสำคัญ เช่น

1. การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะอุทกภัยล่วงหน้า โดยควรจัดทำทั้งแผนปกติและแผนกรณีฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไข

ปัญหาน้ำท่วมที่เป็นระบบ แต่อย่างไรก็ดี การจัดทำแผนดังกล่าวควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่นั้นประกอบด้วย เพราะการเตรียมการรับมือกับน้ำท่วม หรือการระบายน้ำท่วมอาจต้องมีการใช้พื้นที่บางแห่งเป็นทางผ่านของน้ำหรือเก็บกักน้ำที่ท่วม เพราะหากไม่พิจารณาถึงสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์ และความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ดังกล่าวแล้วการระบายน้ำหรือการเก็บกักน้ำท่วมอาจเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมส่วนอื่นๆ และทำให้เกิดผลกระทบที่ไม่อาจคาดหมายได้

2. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง และการเตรียมการต่างๆ เช่นการมีระบบเตือนภัยเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่จะเตรียมตัวรับสถานการณ์น้ำท่วม มีการเผยแพร่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ให้ประชาชนทราบ วิธีการระบายน้ำที่รวดเร็วและถูกต้องตามหลักวิชาการให้น้ำระบายไปตามแนวทางที่กำหนด วิธีการกักเก็บน้ำเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือประชาชนที่อาจได้รับภัยพิบัติจากน้ำท่วม

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยต้องอาศัยพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ควรมีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเป็นการเฉพาะ และหากมีการปฏิบัติผิดหน้าที่หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ และเกิดความเสียหายต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงกรณีที่มีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากประชาชนคนใดหรือกลุ่มใดได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการป้องกันหรือแก้ไขการเกิดภัยพิบัติอุทกภัย เพื่อความเป็นธรรมหน่วยงานของรัฐย่อมต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลดังกล่าว เช่น กรณีการบรรเทาภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องนำน้ำจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่อื่น เพื่อลดปริมาณน้ำท่วมและทำให้เจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินต้องได้รับความเสียหาย เป็นต้น

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น หากมีการตรากฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยขึ้น จะทำให้ระบบการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทยมีความชัดเจน เป็นระบบ มีเอกภาพ หน่วยงานตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรู้อำนาจหน้าที่ของตน ทำให้การทำงานเป็นระบบไม่ซ้ำซ้อนกัน เจ้าหน้าที่รู้อำนาจหน้าที่ของตน เป็นประโยชน์ต่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย