



ปัญหาความรับผิดชอบของรัฐในคดีปกครองในความเสียหาย
จากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

โดย

นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาความรับผิดชอบของรัฐในคดีปกครองในความเสียหาย
จากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

โดย

นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PROBLEMS ON STATE'S LIABILITY IN ADMINISTRATIVE CASES
RELATING TO DAMAGE FROM FLOOD
IN CHAO PHRAYA RIVER BASIN

BY

Mr. Somsak Wongranght



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์

เรื่อง

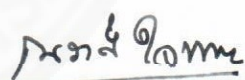
ปัญหาความรับผิดของรัฐในคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

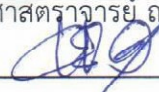
เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ อนุรักษ์ จีหาญ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ดร. ประพจน์ คล้ายสุบรรณ)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อดัม รัชอุมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาความรับผิดของรัฐในคดีปกครอง ในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา
ชื่อผู้เขียน	นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ อำนาจ วงศ์บัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

โดยที่การรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำหน้าที่ในการระวังป้องกันภัยพิบัติ หรือหากในระหว่างเกิดภัยพิบัติหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผิดพลาด ละเลยล่าช้าหรือบกพร่องต่อหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว จึงอาจมีกรณีของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทนได้ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะปัญหาความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนจะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้นยังมีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเป็นคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ไม่พบว่ามีกรฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำหรือคดีอุทกภัยเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา หรือการฟ้องเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับได้ ตามมาตรา 72 (1) (2) หรือ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับคดีพิพาทจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสามารถนำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดในมาตรา 420 และมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์มาใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นหรือความรับผิดจากการบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เนื่องจากเป็นความเสียหายจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดของบุคคลในคดีแพ่งทั่วไป การที่ศาลปกครองนำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิด หรือการกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในทุกกรณี อาจมีปัญหาความไม่เป็นธรรมกับรัฐ และเป็นปัญหาการงบประมาณของประเทศได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยายังมีปัญหาในการตีความและใช้บังคับกฎหมายหลายประการ

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาตีความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในปัจจุบันศาลปกครองสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ของประชาชนชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ไม่ว่าประชาชนผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอหรือไม่ และในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลปกครองสามารถนำหลักเกณฑ์กฎหมายความรับผิดอย่างอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในการกำหนดค่าทดแทน หรือการกำหนดดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดี ในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งแทนการนำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ โดยศาลปกครองไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้เต็มตามคำขอหรือความเสียหายจริงได้ และสามารถหักส่วนความช่วยเหลือที่เป็นเงินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับจากรัฐไปแล้ว ซึ่งแนวทางนี้ศาลสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที

ยิ่งไปกว่านั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาก็อาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีความรับผิดอย่างอื่น มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และรวดเร็วมากขึ้น อันได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับคำนิยามความรับผิดอย่างอื่น หรือ การกำหนดให้มีบัญชีระบุพยาน การกำหนดค่าตอบแทนพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม หรือจ่ายค่างานตามความเหมาะสม และกำหนดให้มีบัญชีระบุพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

คำสำคัญ : ภัยพิบัติ,ลุ่มน้ำเจ้าพระยา,ความรับผิดของรัฐ,คดีปกครอง

Thesis Title	PROBLEMS ON STATE’S LIABILITY IN ADMINISTRATIVE CASES RELATING TO DAMAGE FROM FLOOD IN CHAO PHRAYA RIVER BASIN
Author	Mr. Somsak Wongranght
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Natural Resources and Environmental Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Amnat Wongbandiy, PH.D.
Academic Years	2016

Abstract

The protection of the people’s life, liberty and property is one of the missions of a State. Accordingly, if Administrative Agencies or State Officials fail to perform their duties to such protection or during the event of disasters the responsible Administrative Agencies or State Officials perform their duties ineffectively, erroneously, with unreasonable delay or negligently as specified by law in managing such disaster, the State may be liable to the injured persons. This thesis aims to study specifically the problems on state’s liability relating to damage from flood in Chao Phraya River Basin in administrative disputes. The study finds that the majority of injured persons would file for cases in relation to an unlawful act in connection with the issuance of an administrative order or any other order, or the failure to perform duties or performance of duties with unreasonable delay under Section 9 Paragraph one (1) (2) and (3) of Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). In addition, there are cases where the Administrative Agencies initiate lawsuits (Civil Enforcement) under Section 9 Paragraph one (5) of the Act. However, there has been no case relating to the mismanagement of flood that is filed as a dispute relating to administrative contract under Section 9 Paragraph one (4) and (6) of the Act.

As for disputes under Section 9 Paragraph one (1), (2) or (5) of Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), the Administrative Court has power to issue a decree under Section 72 (1), (2) or (5) of the Act. For disputes under Section 9 Paragraph one (3) of the Act, the Administrative Court shall consider criteria for tort liability under Section 420 and Section 438 of the Civil and Commercial Code in determining damages. For “other liability” (non-fault liability) or liability arising from the mismanagement of flood disaster in Chao Phraya river basin under Section 9 Paragraph one (3) of the Act, as the damage was caused by lawful act, it is hence different from tort liability principle under normal civil suit. Therefore, reference to Civil and Commercial Code’s tort liability criterion and the imposition of 7.5% interest rate in determining administrative cases may be considered unfair to the State and could be burdened to the State budgetary contribution. In summary, currently the administrative disputes relating to flood litigation in Chao Phraya river basin are having many issues on legal interpretations and enforcements.

For guiding suggestions on the problems in the trial of state’s liability in damage caused from flood in Chao Phraya river basin, as of now the Administrative Court can exercise, *ex officio*, under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) and Rule of the General Assembly of Judge-s of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000), the power to grant provision remedial measures before delivery of a judgment, with or without plaintiff’s motion. If the Administrative Court sees that the damage to the plaintiffs was caused by lawful act and for the protection of public interest, the Administrative Court can refer to criterion of “other liability” (non-fault liability) as in the state expropriation law, in determining the amount of compensation or the rate of interest to the plaintiff as analogous interpretation, instead of using the criterion of tort liability principle under the Civil and Commercial Code. The Administrative Court need not to award full compensation as asked in the plaint, or as actually incurred, it can rather deduct the amount of state aid the plaintiff had previously received. This resolution can indeed be immediately implemented.

Moreover, the resolution of these problems can be done by amendment of law on administrative court procedure in “other liability” (non-fault liability) by amending the present Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) and Rule of the General Assembly of Judge-s of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000) to allow for a more efficient, fair, and expedient fashion of trial of “other liability” (non-fault liability), specifically, to address issues of the definition of “other liability” (non-fault liability), or the arrangement of “list of evidence”, the determination of witness and expert witness fees in consistent with social and economic status and due cause compensation, and the arrangement of list of expert witness etc.

Keywords: Disaster, Chao Phraya River, State Liability, Administrative cases

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือความกรุณาและความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณทั้งหลาย กล่าวคือ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ด้วยความเอาใจใส่ต่อผู้เขียนและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้นจนสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์โอโหมะ และดร. ประพจน์ คล้ายสุบรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ ซึ่งช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังต้องขอขอบคุณเพื่อน ๆ และพี่น้องที่สำนักงานศาลปกครอง และที่ปริญาโท สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณกิริพัฒน์ ผลพฤกษ์ คุณปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ และคุณเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการแปลภาษาต่างประเทศ คุณณัฐพร อรุณทอง คุณเอมอิสสร่า จันทรเกษม คุณพรเทพ สุขทรัพย์ คุณณัฐสุดา รัตตมณี และร.ต.หญิงฐปนต ไม้พานิช สำหรับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ และคุณปิติพร คุ่มไชยวงศ์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการพิมพ์ การตรวจพิสูจน์อักษรของเนื้อหา ตลอดจนบรรดากัลยาณมิตรทั้งหลาย ที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ทั้งหมด

สุดท้ายผู้เขียนขอขอบคุณ พ่อ แม่ และคนในครอบครัวของผู้เขียน สำหรับความรักและกำลังใจที่สำคัญในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอมีประโยชน์อยู่บ้าง ก็ขอยกความดีดังกล่าวให้แก่พ่อแม่ ครูอาจารย์ของข้าพเจ้า รวมทั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย (1)

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (3)

กิตติกรรมประกาศ (6)

บทที่ 1 บทนำ

1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
1.4	สมมุติฐานของการวิจัย	5
1.5	วิธีดำเนินการวิจัย	5
1.6	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6

บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีภัยพิบัติ อุทกภัย และสาเหตุของอุทกภัย
ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา 7

2.1	ความหมายของภัยพิบัติ สาธารณภัยและภัยพิบัติสาธารณะ	7
2.1.1	ความหมายของภัยพิบัติ	7
2.1.2	ความหมายของสาธารณภัย	9
2.1.3	ความหมายของภัยพิบัติสาธารณะ	9
2.2	ประเภทของภัยพิบัติ	10
2.3	หลักในการจัดการภัยพิบัติ	10
2.3.1	หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม	10
2.3.2	แนวคิดเกี่ยวกับความล่อแหลมต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ	12
2.3.3	แนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน	13
2.3.4	แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการป้องกันล่วงหน้า	15
2.3.5	แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการระวังไว้ก่อน	17

2.4	กระบวนการในการจัดการภัยพิบัติ	19
2.4.1	กระบวนการจัดการภัยพิบัติตามวัฏจักรการเกิดภัย	19
2.4.2	กระบวนการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่	20
2.5	การวางผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน	21
2.6	ความหมายของอุทกภัย	23
2.7	สาเหตุในการเกิดอุทกภัย	25
2.8	สาเหตุของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา	26
2.8.1	ลักษณะภูมิประเทศ	26
2.8.2	สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมลุ่มน้ำเจ้าพระยา	27
2.8.3	สาเหตุของมหาอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา พ.ศ. 2554	32
บทที่ 3	หน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ และความรับผิดชอบของรัฐ ในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา	36
3.1	หน้าที่ของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติและอุทกภัย	36
3.1.1	ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ	38
3.1.2	ข้อความคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ	39
3.2	ข้อความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน	41
3.2.1	ความหมายของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน	41
3.2.2	ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน	42
3.2.3	ผลของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน	43
3.2.4	ระบบของกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน	44
3.3	แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการน้ำในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	44
3.4	ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาน้ำท่วม	48
3.4.1	องค์กรระหว่างประเทศ	49
3.4.2	หน่วยงานระดับชาติ	49
3.4.3	หน่วยงานระดับกรม	53
3.4.4	หน่วยงานส่วนท้องถิ่น	54
3.5	หลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย	56
3.5.1	พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย	56
3.5.2	ลักษณะของความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย	57

3.6 ความรับผิดชอบของรัฐบนพื้นฐานความผิดหรือละเมิด	58
3.6.1 ความรับผิดชอบกรณีกระทำโดยละเมิด	58
3.6.2 โครงสร้างความรับผิด	59
3.6.3 การกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย	61
3.6.4 บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย	61
3.6.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ	62
3.6.6 ความเสียหายและการชดเชยค่าสินไหมทดแทน	62
3.7 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทย	64
3.8 ความหมายของความรับผิดอย่างอื่น	67
3.9 กรณีที่เป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทย	68
3.10 กรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครองไทย	69
3.11 การเยียวยาความเสียหายจากอุทกภัยในระบบกฎหมายไทย	71
3.11.1 การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง	71
3.11.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง	73
บทที่ 4 ความรับผิดชอบของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในต่างประเทศ	75
4.1 หลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายต่างประเทศ	75
4.1.1 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	75
4.1.2 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	77
4.1.3 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสหรัฐอเมริกา	80
4.2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในสาธารณรัฐเยอรมนี	82
4.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	86
4.3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	86
4.3.2 ปัญหาน้ำท่วมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในอดีต	86
4.3.3 แผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	87
4.3.4 แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้	89
4.3.5 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสในการแก้ปัญหา น้ำท่วม	90
4.3.6 หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข	91

4.3.7	สาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วม	93
4.4	กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในสหรัฐอเมริกา	95
4.4.1	อำนาจของประธานาธิบดี	95
4.4.2	แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ	97
4.4.3	กรณีศึกษาการจัดการภัยพิบัติ (พายุแคทรินา)	98
4.5	คำพิพากษาต่างประเทศ	100
4.5.1	แนวคำวินิจฉัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	100
4.5.2	แนวคำวินิจฉัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	102
4.5.3	แนวคำวินิจฉัยของสหรัฐอเมริกา	106
บทที่ 5	ปัญหาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา	110
5.1	ลักษณะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ	110
5.1.1	คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (5) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	110
5.1.2	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พรบ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	112
5.2	หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องในคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับอุทกภัย	114
5.3	ปัญหาการพิจารณาว่าคดีพิพาทที่เกี่ยวกับอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นเหตุแห่งคดีพิพาทเป็นภัยพิบัติหรือไม่	118
5.4	ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	122
5.5	ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน	127
5.6	ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิด	132
5.7	ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดอย่างอื่น	137
5.8	ข้อพิจารณาความรับผิดของรัฐในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา	141
5.8.1	แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดของรัฐในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2549	141
5.8.2	แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดของรัฐในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2554	144

5.9 ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนด ค่าสินไหมทดแทน	154
5.10 ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น	159
5.11 ปัญหาข้อยกเว้นและข้อจำกัดของความรับผิดโดยปราศจากความผิด	162
5.11.1 กรณีเหตุสุดวิสัย	162
5.11.2 กรณีที่มีกฎหมายยกเว้นความรับผิด	163
5.11.3 กรณีผู้เสียหายมีส่วนผิด	163
5.11.4 ความช่วยเหลือจากหน่วยงานทางปกครอง ที่ศาลสามารถนำมาหักส่วนความรับผิดของรัฐ	163
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	165
6.1 บทสรุป	165
6.2 ข้อเสนอแนะ	168
บรรณานุกรม	170
ประวัติผู้เขียน	177

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีความสัมพันธ์และผูกพันกับลุ่มน้ำมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ในแต่ละสังคมมักตั้งอยู่ริมลุ่มน้ำ เช่น ลุ่มน้ำไนล์ของอียิปต์ ลุ่มน้ำสินธุของอินเดีย ลุ่มน้ำโขงในประเทศเวียดนาม และลุ่มน้ำอริวดีของพม่า ต่างก็มีพัฒนาการของบ้านเมืองที่คล้ายคลึงกัน คือเป็นเมืองใหญ่ เมืองสำคัญทางเศรษฐกิจ ตั้งอยู่บนฝั่งของแม่น้ำที่ติดต่อกับภายนอกทางทะเลและภายในทั้งทางน้ำและทางบก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มนุษย์รู้จักการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำมาตั้งแต่ในอดีต

สำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยาถือเป็นลุ่มน้ำใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ประกอบด้วยลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน เจ้าพระยา สะแกกรัง ป่าสัก และท่าจีน มีพื้นที่ 157,925 ตารางกิโลเมตร¹ หรือประมาณ 31% ของพื้นที่ประเทศ 513,115 ตารางกิโลเมตร ด้วยสภาพทางกายภาพตอนบนของลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นภูเขาลาดชัน ส่วนพื้นที่ตอนล่างเป็นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่ ทำให้ที่ผ่านมามีประเทศไทยมักประสบปัญหาการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทั้งในด้านภาวะการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนอย่างรุนแรง และน้ำไม่มีคุณภาพ และเมื่อพิจารณาหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นอุทกภัยรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างฤดูมรสุม และส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เริ่มตั้งแต่วันที่ 26 กรกฎาคม 2554 และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2555 มีราษฎรได้รับผลกระทบมากกว่า 12.8 ล้านคน และในความเห็นของสำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction หรือ UNISDR) ให้นิยามภัยพิบัติ (Disaster) เป็นความเสียหายขั้นหายนะ ขณะที่ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท และจัดอันดับความเสียหายทางเศรษฐกิจ เป็นอันดับสี่ของโลกถัดจากแผ่นดินไหวและสึนามิในญี่ปุ่น (2554) แผ่นดินไหวในโกเบ (2538) และเฮอริเคนแคทรีนา (2548)² อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นดินกว่า 150 ล้านไร่ (6 ล้านเฮกตาร์) ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน 65 จังหวัด 684 อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 4,086,138 คน

¹ คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2555) , น. 1.

² สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, “มหาอุทกภัย ปี 2554 : บทเรียนจากประสบการณ์”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข , 2555) น. 7.

13,595,192 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 96,833 หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ถนน 13,961 สาย ท่อระบายน้ำ 777 แห่ง ฝาย 982 แห่ง ทำนบ 142 แห่ง สะพาน/คอสะพาน 724 แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย 231,919 ไร่ ปศุสัตว์ 13.41 ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต 813 ราย (44 จังหวัด) สูญหาย 3 คน (จ.แม่ฮ่องสอน 2 ราย จ.อุตรดิตถ์ 1 ราย)³ ประกอบกับเมื่อพิจารณาประสบการณ์และแนวทางแก้ไขอุทกภัยของภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2554 เมื่อภาวะน้ำท่วมเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 31 ตุลาคม 2554 น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้กรุงเทพมหานครเปิดประตูระบายน้ำคลองสามวา 1 เมตร ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องการให้เปิดเพียง 75 – 80 เซนติเมตร โดยทางผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร อ้างเหตุผลว่า เพื่อป้องกันเขตนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ขณะที่มีการชุมนุมกัน ปิดถนนนิคมใหม่เรียกร้องให้เปิดประตูระบายน้ำ 1.5 เมตร จากนั้นในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554 เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง โดยประชาชนสองกลุ่มในเขตคลองสามวา และเขตมีนบุรีที่ไม่พอใจ ในการระบายน้ำผ่านประตูคลองสามวา และมีการบุกรุกทำลายทรัพย์สินของทางราชการ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำเจ้าพระยา นอกจากจะสร้างความสูญเสีย ต่อชีวิตและทรัพย์สินของราชการ เอกชน และประชาชน ยังสร้างความแตกแยกในสังคมมากมาย และในงานวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพ : กรณีศึกษาการบริหาร จัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554⁴ เห็นว่า อุทกภัยดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ได้แก่ สาเหตุทางธรรมชาติ และสาเหตุด้านการจัดการน้ำโดยมนุษย์ ในส่วนของปัจจัยทางธรรมชาติ ได้แก่ ปริมาณน้ำฝนและพายุหมุนเขตร้อน และปัจจัยจากการจัดการน้ำโดยมนุษย์ เช่น ระบบระบายน้ำไม่มี ประสิทธิภาพ การขาดการวางแผนการขยายตัวของเมือง การขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรม ไปที่ลุ่มต่ำทำให้พื้นที่ที่เคยเป็นที่รับน้ำหายไป ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ ก็มีความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน เช่น เดิมมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่ แต่รัฐบาลก็มีการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) และในการทำงานของ ศปภ.ก็ยังคงมีความขัดแย้ง กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น และโดยที่ยอมรับกันทั่วไปว่า⁵ การรักษาความปลอดภัย ในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรเป็นภารกิจหลักสำคัญของรัฐถือเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐและ

³ปรีชา ปิยจันทร์, “ชุมชนกับการจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 : กรณีศึกษา ชุมชนอยู่เจริญ เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร” , วารสารการศึกษาและพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยบูรพา , ฉบับที่ 2 , ปีที่ 7 , น. 18. (2554)

⁴ธนกร วังบุญคงชนะ และคณะ, “ประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพ : กรณีศึกษา การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554” , วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ , ฉบับที่ 1 , ปีที่ 7 , น. 143, (มกราคม – เมษายน 2556)

⁵กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, “หน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติภัยและ สาธารณภัย” , วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ , ฉบับที่ 4 , ปีที่ 27 , น.1145. (2540).

เจ้าหน้าที่ของรัฐผูกพันต้องกระทำมิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจบริหารราชการที่รัฐจะเลือกกระทำหรือไม่กระทำหรืออาจก้าวล่วงเสียได้ตามแต่นโยบาย รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรอย่างเต็มความสามารถ และด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นแก่ราษฎร นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่พิเศษที่จะต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้ผู้ใดก่ออันตรายแก่ราษฎรของตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บุคคลผู้ก่อภัยนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐหรือการดำเนินการกิจการของรัฐ และในการระวังป้องกันสาธารณภัยอันอาจเกิดขึ้นนี้รัฐจะต้องกระทำการต่าง ๆ อันได้แก่การศึกษาประเภทและชนิดแห่งภัย การวางแผนป้องกันการจัดวางกำลังคน จัดหาเครื่องมือ การวางมาตรการฝึกฝนอบรมบุคลากรและการกำหนดหน้าที่แก่บุคลากรของรัฐให้ปฏิบัติตามที่วางมาตรการไว้ รวมตลอดไปจนถึงการให้บริการทางสาธารณสุขและการให้สงเคราะห์อย่างอื่นด้วย และเมื่อถือว่ากิจการเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผิดพลาด ละเลยล่าช้าหรือบกพร่องต่อหน้าที่ของตน หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและต่อสังคมโดยรวมทั้งในทางการเมือง ในทางปกครอง ในทางแพ่ง หรือในทางอาญา ในฐานะที่ผู้เขียนทำงานที่สำนักงานศาลปกครองจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความรับผิดของรัฐในความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากเหตุอุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นข้อพิพาทในทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ประชาชนซึ่งประสบภัยจากเหตุอุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา จะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อศาลปกครอง จึงอาจมีทั้งที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจดำเนินการบริหารจัดการน้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เช่น คดีบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.472/2557) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือความรับผิดอย่างอื่น เช่น คดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและชาวบ้านในพื้นที่ต่าง ๆ รวม 352 คน ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขอให้ชดเชยค่าเสียหายกรณีบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ส.151/2559) หรือกรณีฟ้องว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินการผันน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาล้นเข้าท่วมโรงสีของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556) ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจะศึกษาลักษณะคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับน้ำท่วมในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ปัญหาในการพิจารณาว่าน้ำท่วมที่เกิดขึ้นถือเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือไม่ และเมื่อเกิดอุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยากรณีที่เป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจดำเนินการบริหารจัดการน้ำโดยชอบด้วยเหตุผล หรือไม่ และรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยทางธรรมชาติ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การศึกษาลักษณะสำคัญของอุทกภัยในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา การบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อเกิดอุทกภัย และการศึกษาคติพิพาทของรัฐในต่างประเทศเมื่อเกิดอุทกภัย แล้วนำมาเปรียบเทียบกับคติพิพาททางปกครองเมื่อเกิดอุทกภัยของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่ามีรูปแบบและวิธีการในการเยียวยาความเสียหายผู้ประสบภัย และช้อยกเว้นความรับผิดของรัฐ ว่ามีลักษณะที่เหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งศึกษาว่า การพัฒนาหลักความรับผิดของรัฐในศาลปกครองว่า เป็นไปเพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ให้มีความมั่นคงในชีวิต หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประสบอุทกภัยสามารถพัฒนาตนเองต่อไปได้ ในขณะที่เดียวกันก็สอดคล้องกับภาระงบประมาณของประเทศ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความหมายของภัยพิบัติทางธรรมชาติ สาธารณภัย การวางผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัยทางธรรมชาติ โดยศึกษาทั้งในส่วนของแต่ละประเทศเปรียบเทียบกับของไทย รวมทั้งศึกษาว่า อุทกภัยในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาในอดีตมีสาเหตุและมีลักษณะสำคัญอย่างไร

1.2.2 เพื่อศึกษาข้อความคิดพื้นฐานในคติความรับผิดของรัฐในคดีปกครอง ทั้งของไทยและของต่างประเทศ และปัญหาในการพิจารณาคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงสิทธิของประชาชน ที่จะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดในความเสียหายอันเนื่องมาจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้หรือไม่ และรัฐมีช้อยกเว้นความรับผิด หรือไม่ อย่างไร โดยศึกษาทั้งจากในส่วนของกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย รวมทั้งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาคติพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา และเสนอแนวทางในการเยียวยาความเสียหายผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภาระงบประมาณของประเทศและเป็นธรรมต่อสังคม

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติอุทกภัย การผังเมือง การใช้ที่ดิน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และศึกษาอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัยทางธรรมชาติในสถานการณ์ฉุกเฉิน

1.3.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ หลักความรับผิดชอบของรัฐ โดยศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ ที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

1.3.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐ ในความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยในระบบกฎหมายไทย

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบันการพิจารณาคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ยังมีอาจเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยให้เกิดผลดีเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า น้ำท่วมหรืออุทกภัยที่เป็นเหตุแห่งคดีพิพาทเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่ ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดในความเสียหายจากอุทกภัย ปัญหาการนำหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดมาใช้ในคดีความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาข้อยกเว้นและข้อจำกัดของคดีความรับผิดอย่างอื่น ในฐานะที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครอง จึงควรที่จะปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ทศนคติและความเชี่ยวชาญของตุลาการในคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับความเสียหายจากอุทกภัย เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว และทำให้ผู้ประสบอุทกภัยได้รับความช่วยเหลือให้มีความมั่นคงในชีวิต สามารถพัฒนาตนเองได้ในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับภาระงบประมาณของประเทศ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหมายของภัยพิบัติ และอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา การบริหารจัดการลุ่มน้ำเจ้าพระยา และอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายผังเมืองและการใช้ที่ดิน หลักความรับผิดชอบของรัฐ ทั้งของไทยและของต่างประเทศ ตลอดจนบทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายปกครอง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หนังสือที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐ ตลอดจนศึกษาคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้ศึกษาถึงปัญหาความรับผิดชอบของรัฐในคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยนำมาเปรียบเทียบการพิจารณาคดีความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติหรืออุทกภัยในต่างประเทศแล้ว ผลที่ผู้เขียนคาดว่าจะได้รับ ได้แก่

1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงความหมายของภัยพิบัติทางธรรมชาติ สาธารณภัย การวางผังเมือง การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ และอุทกภัย ทั้งในส่วนของต่างประเทศและของไทย รวมทั้งทราบถึงสาเหตุและลักษณะสำคัญของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาในอดีต

1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงข้อความคิดพื้นฐานในคดีความรับผิดชอบของรัฐในคดีปกครองทั้งของไทยและของต่างประเทศ และทราบถึงปัญหาในการพิจารณาคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

1.6.3 เพื่อให้ทราบถึงสิทธิของประชาชนที่จะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ หรือข้อยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

1.6.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา และเสนอแนวทางในการเยียวยาความเสียหายผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภาระงบประมาณของประเทศและเป็นธรรมต่อสังคม

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีภัยพิบัติ อุทกภัย และสาเหตุของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

โดยที่ในปัจจุบันเมื่อมีภัยพิบัติหรืออุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเกิดขึ้น แม้จะเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติแต่ก็เชื่อมโยงกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐอย่างแยกไม่ออก เพราะหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำหน้าที่ในการระวังป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น หรือหากในระหว่างเกิดภัยพิบัติรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผลิตผล ละเอียดล่าช้าหรือบกพร่องต่อหน้าที่ของตน รัฐบาล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว อาจต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและต่อสังคมโดยรวม ทั้งในทางการเมือง ทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญาได้ อย่างไรก็ดี ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาเฉพาะข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นหลัก ซึ่งการศึกษาและทำความเข้าใจแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภัยพิบัติ อุทกภัยและสาเหตุของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาก่อนจะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเมื่อรัฐได้ใช้อำนาจในการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นแล้ว เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่เป็นข้อพิพาททางปกครองแล้วจะมีผลอย่างไรต่อความรับผิดชอบของรัฐได้ดียิ่งขึ้น

2.1 ความหมายของภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยพิบัติสาธารณะ

2.1.1 คำว่า ภัยพิบัติ นั้นตรงกับคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษว่า Disaster ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์หายนะหรือเหตุการณ์ที่น่าวิบัติที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เป็นความโชคร้ายอย่างยิ่งหรืออุบัติเหตุ¹ และนอกจากคำว่า Disaster แล้วในภาษาอังกฤษยังมีการใช้คำอื่น ๆ ในความหมายทำนองเดียวกันอีกหลายคำเช่นคำว่า Catastrophe, Calamity, Tragedy เป็นต้น และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวช ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับคุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ² เอาไว้ว่า ภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ภัยหลักก่อให้เกิดภัยอื่นตามมา (Compound Hazard) ภัยพิบัติสามารถเพิ่มความรุนแรงได้หากระดับของความอ่อนไหวของชุมชนมีสูง (Level of Community Vulnerability) ภัยพิบัติสามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่าง ๆ ในวงกว้าง และเป็นพื้นที่ข้ามเขตปกครองของหน่วยงาน (Cross Jurisdiction) ภัยพิบัติมีความไม่แน่นอน (Uncertainty) ภัยพิบัติจะก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos)

¹ Shorter Oxford English Dictionary (1971).

² ทวีดา กมลเวช, “คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 78 – 79.

จะเห็นได้ว่า ภัยพิบัติ (Disaster) หมายความว่า เหตุการณ์ร้ายที่เมื่อเกิดขึ้นในสังคม ทั้งในสังคมขนาดใหญ่หรือในท้องถิ่น สร้างความเสียหายทางกายภาพ สร้างความสูญเสีย และทำให้การทำงานของท้องถิ่นต้องหยุดชะงัก³ หรือหมายความว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจนทำให้เกิดการบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตแก่คนจำนวนมาก หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนส่วนใหญ่⁴ สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction หรือ UNISDR) ให้นิยามภัยพิบัติ (Disaster) ว่าหมายถึง สภาวะที่กระทบกระเทือนต่อระบบการทำหน้าที่ของสังคมอย่างร้ายแรงยิ่ง ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมที่เกินไปกว่าความสามารถของสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการ โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนโดยลำพังได้⁵ ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย ได้ให้นิยามของภัยพิบัติเอาไว้ว่า ภัยพิบัติ หมายถึง ต้นตอของผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ หรือเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคม และอื่น ๆ อีกมากมาย⁶

สำหรับในภาษาไทยนั้นคำว่า ภัยพิบัติ เกิดจากการนำคำว่า ภัย⁷ ซึ่งหมายถึง สิ่งที่น่ากลัว หรืออันตราย มารวมกับคำว่า พิบัติ ซึ่งหมายถึง ความฉิบหาย, ความหายนะ, ความเป็นอัปมงคล เมื่อรวมความกันแล้วจึงหมายถึง สิ่งที่น่ากลัวหรืออันตรายที่นำมาซึ่งความหายนะ และนอกจากนี้ยังมีการใช้คำอื่น ๆ ในความหมายทำนองเดียวกันนี้อีกหลายคำ เช่น สาธารณภัย ภัยพิบัติสาธารณะ เป็นต้น

³Kerps, 'Sociological Inquiry and Disaster Research' (1984) 10 Annual Review of Sociology 309 at 312 อ้างถึงใน Celia Wells, Negotiating Tragedy : Law and Disaster, sweet and Maxmell, 1995, p'4.

⁴Emergency Management : Principle and Practices for Local Government. Brabed TE,hotmer GL edit. International City Management Association 1991 : xvill อ้างถึงใน อนันต์ ตันมุขยกุล, "ภาพรวมของอุบัติภัยในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม," ในการประชุมวิชาการประเพณีครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์มหิดล กองทัพอากาศ เรื่อง อุบัติภัยในประเทศไทย : ปัญหาและการจัดการ, จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2541, น.4

⁵A serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.

⁶ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย, "คู่มือเรื่ององค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ", (กรุงเทพมหานคร : โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนในเมืองไทย, 2548), น. 3

⁷พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. น. 866 และ น. 836

2.1.2 สำหรับคำว่า “สาธารณภัย” นั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย จะเห็นได้ว่า คำว่า สาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ มีความหมายกว้างกว่ากฎหมายป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนฯ และครอบคลุมภัยพิบัติหลายประเภททั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และภัยพิบัติที่มนุษย์เป็นผู้ทำให้เกิดขึ้น

2.1.3 ภัยพิบัติสาธารณะ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 73 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พินิจ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้... (2) ป้องกันประเทศ พินิจรักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา 51 บัญญัติว่า การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 52 บัญญัติว่า รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บุรณภาพ แห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ จะเห็นว่า แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะไม่ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความคำว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่โดยที่ภัยพิบัติสาธารณะหรือสาธารณภัยถือเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงที่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายทางกายภาพ สร้างความสูญเสียต่อ

ชีวิต ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่เกินไปกว่าความสามารถของสังคมหรือบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวหนึ่งจะจัดการ โดยใช้ทรัพยากรของตนที่มีอยู่ตามลำพังได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ร่วมกันของภาครัฐ ภาคประชาชนและชุมชนที่จะร่วมมือกันป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ

2.2 ประเภทของภัยพิบัติ

สำนักงานว่าด้วยภัยพิบัติระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UN International Strategy for Disaster Reduction : UNISDR) ได้ให้นิยามของคำว่าภัยพิบัติ คือ “สถานะที่ระบบการทำงานของชุมชนหรือสังคมได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง เป็นสาเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการได้โดยใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่”⁸ จากนิยามของภัยพิบัติจะเห็นได้ว่า ภัยพิบัตินั้นหมายถึงเหตุการณ์ที่ทำให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อตัวมนุษย์เอง สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากธรรมชาติ เช่น พายุหมุน น้ำท่วม ไฟป่า ภัยแล้ง ภัยหนาว แผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม ภัยจากแมลงหรือสัตว์ และภัยพิบัติมิได้หมายความถึงภัยธรรมชาติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อการดำรงอยู่ของชุมชนหรือสังคม ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อมนุษย์ เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์เอง เช่น การก่อวินาศภัย การโจมตีทางอากาศ ภัยที่เกิดจากการชุมนุม หรือภัยจากเทคโนโลยี เป็นต้น โดยสามารถแบ่งประเภทของภัยพิบัติได้เป็น 2 ประเภท คือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

2.3 หลักในการจัดการภัยพิบัติ

2.3.1 หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justices)

สังคมที่มีโครงสร้างต่างกัน แม้จะเผชิญกับภัยทางธรรมชาติประเภทและความรุนแรงในระดับเดียวกัน อาจนำไปสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สังคมนั้นต้องเผชิญต่างกันได้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมมนุษย์ ดังนั้น รัฐจึงต้องใช้อำนาจบางประการในการบรรเทาผลร้ายของภัยธรรมชาติ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมแต่เดิมเน้นไปที่สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยต้นเหตุ (Determinants) เนื่องจาก

⁸ ปรกรณ์ กิจพิทักษ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 79.

เป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่สามารถสร้างขึ้นได้ แต่ในความเป็นจริงการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยระบบเศรษฐกิจและสังคมมีส่วนทำให้มีการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามมา ซึ่งโดยตัวของมันเองไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นโดยกระบวนการทางสังคม (Social Construction) ดังนั้น โอกาสในการได้ประโยชน์ และความเสี่ยงในการได้รับภัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อมในแต่ละสังคมจึงแตกต่างกัน เนื่องจากการมีระบบทางสังคมที่ต่างกัน ปัจจัยที่ทำให้การเข้าถึงโอกาสในการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติไม่เท่าเทียมกัน (Sets of Unequal Access to Opportunities) และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับความเสี่ยงในการได้รับภัยคุกคาม (Unequal Exposures to Risks) ความไม่เท่าเทียมเหล่านี้เป็นผลมาจากระบบเศรษฐกิจสังคม (Socio – Economic System) นั่นเอง เมื่อพิจารณาผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งแล้ว มักจะพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมร่วมด้วย บุคคลบางกลุ่มได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมากกว่าบุคคลบางกลุ่มอยู่เสมอทั้ง ๆ ที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสาธารณะภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมเสมอ ความไม่เท่าเทียมในความเสี่ยงที่จะได้รับภัยจากสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม⁹ (Environmental Justices) สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Environmental Protection Agency หรือ EPA) ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมร่วมสมัยไว้ว่า การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของประชาชนโดยไม่เลือกชาติพันธุ์ สีผิว ชาติกำเนิดหรือฐานะทางเศรษฐกิจ ในการพัฒนาการนำไปปฏิบัติและการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดย EPA ต้องการให้เป้าหมายดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในทุกชุมชน และเพื่อทุกคนในประเทศนี้ (สหรัฐอเมริกา) ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อทุกคนได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมจากภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมและทางสุขภาพ รวมถึงได้เข้าถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างเสมอภาคในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับการใช้ชีวิต การเรียนรู้และในการทำงานของตน¹⁰ ความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หรือความไม่ยุติธรรม

⁹ชาญวิทย์ ชัยกันย์. “แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐและมาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น.” : เอกสารทันข่าววิชาการ สว., สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [อัดสำเนา] 2556.

¹⁰Environmental Justice is the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies, EPA has this goal for all communities and persons across this Nation. It will be achieved when everyone enjoys the same degree of protection from environmental and health hazards and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn, and work.

ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติย่อมเป็นการสร้างภาระสาธารณะให้กับบุคคลบางกลุ่มที่ต้องแบกรับในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่น การเข้ามาเยียวยา (Remedies) ของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะของประชาชนดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ตามธรรมชาติ (Natural Duties) หรือหน้าที่พื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะสะท้อนออกมาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือจากแนวคำพิพากษาของศาล

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับความล่อแหลมต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Vulnerability)

ความล่อแหลม (Vulnerability) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้น ภัยพิบัติ (Disaster) เป็นผลที่เกิดจากการปะทะกันระหว่างปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และกลุ่มบุคคลที่มีความล่อแหลมต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว นำมาซึ่งความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ความสูญเสียดังกล่าวจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความล่อแหลมของกลุ่มบุคคลนั้น ๆ ความล่อแหลม¹¹ (Vulnerability) คือระดับที่ชุมชนหนึ่ง ๆ มีความเสี่ยงจากการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่รุนแรง ทั้งนี้ ความเสี่ยง หมายถึง ความเป็นไปได้ของการเกิดขึ้นและระดับที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและปัจจัยทางสังคมวิทยาการเมืองจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของชุมชนนั้น ๆ ในการจัดการและฟื้นตัวจากการเกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่รุนแรงเช่นนั้น หรือ ความล่อแหลมอาจจะหมายถึง ลักษณะ (Characteristics) ของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางธรรมชาติ ทางสังคมและทางเศรษฐกิจ (Natural, Social and Economic Space) ซึ่งภายใต้พื้นที่ดังกล่าวนี้พวกเขาถูกทำให้เป็นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีความล่อแหลมต่อปรากฏการณ์มากหรือน้อยต่างกัน เนื่องจากพวกเขามีสถานะในสังคมที่ต่างกัน ความล่อแหลมต่อภัยพิบัติจึงหมายถึง ความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น ๆ โดยความเสี่ยงดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยของแต่ละสังคม แต่ละบุคคลที่เผชิญกับภัยพิบัตินั้น โดยปัจจัยที่มีผลต่อความล่อแหลมอาจจะแบ่งได้เป็น ความล่อแหลมทางกายภาพ (Physical Vulnerability) ความล่อแหลมลักษณะนี้ตั้งอยู่บนเงื่อนไขส่วนบุคคล หรือองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น โครงสร้างอาคาร ความใกล้หรือไกลจากแหล่งกำเนิดภัยธรรมชาติ เป็นต้น และความล่อแหลมทางสังคมเศรษฐกิจ (Socio – Economic Vulnerability) เป็นปัจจัยทางด้านสังคมเศรษฐกิจ ชนชั้นทางสังคม เพศ หรือชาติพันธุ์ เป็นต้น การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีปัจจัยทางด้านสังคมเศรษฐกิจ (Socio – Economic Factors) ต่างกัน จะมีระดับของการได้รับภัยคุกคามจากธรรมชาติที่ต่างกัน แนวคิดของความล่อแหลมเป็นการเปลี่ยนแปลงมุมมองเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ที่แต่เดิมถูกมองว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทางกายภาพและโดยธรรมชาติเท่านั้นมาสู่การพิจารณาเชื่อมโยงกับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม การนำองค์ประกอบ

¹¹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 9*.

ทางสังคม เศรษฐกิจการเมือง วัฒนธรรมและทางด้านสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องภัยธรรมชาติในมิติที่หลากหลาย อันนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการจัดการภัยพิบัติและอาจจะนำไปเป็นหลักการในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติและเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย

2.3.3 แนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)

สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากในปัจจุบันมักเกิดขึ้นจากมนุษย์ โดยเฉพาะกระบวนการพัฒนาประเทศซึ่งประเทศที่แตกต่างกันก็ใช้และจัดสรรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน กัน โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนานับเป็นสาเหตุสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม ซึ่งการพัฒนาประเทศนั้นไม่อาจทำให้หยุดลงได้เนื่องจากมุมมองที่ว่า การพัฒนาของประเทศเป็นตัวชี้วัดทางด้านความร่ำรวยและยากจนของประเทศนั้น ส่งผลกระทบต่าง ๆ มากมายจากธรรมชาติ รวมทั้งภัยพิบัติร้ายแรง ซึ่งปัญหาต่าง ๆ นับวันยังมีความรุนแรงขึ้น ปรากฏชัดเจนขึ้นมากและเกิดบ่อยขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้มีความสนใจในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายแต่มีคนจำนวนน้อยที่จะเข้าใจความหมายอย่างแท้จริง

โดยหลักการดังกล่าวนี้มีปรากฏเป็นที่ชัดเจนหลังจากการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ The Torrey Canyon oil Spill Incident ในปี ค.ศ. 1967 ที่น้ำมันดิบจำนวน 95,000 ตันรั่วลงสู่ทะเลนอกชายฝั่งอังกฤษ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ทำให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติที่กรุงสต็อกโฮล์มประเทศสวีเดนในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยประกาศเจตนารมณ์ซึ่งสรุปสาระสำคัญ คือ มนุษย์เป็นผู้สร้างและทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองความต้องการด้านต่าง ๆ แก่มนุษย์เอง ทั้งสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมจึงเป็นสาระสำคัญของการเป็นอยู่ของมนุษย์ ดังนั้น การป้องกันและการดูแลสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งจำเป็นและการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศก็มีความจำเป็นเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศก็สามารถดำเนินการควบคู่กันได้ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นประชาชน ส่วนเอกชน องค์กรต่าง ๆ ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ เพื่อป้องกันฟื้นฟูและคุ้มครองสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของคนในรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อ ๆ ไป¹² จากการประชุมครั้งนี้จึงนำมาสู่การประกาศ

¹² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม” , คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 21 – 23.

Stockholme Declaration, 1972 ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่นำมาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลังจากมีประกาศดังกล่าวแล้วในปี ค.ศ. 1983 สหประชาชาติได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) WCED ซึ่งต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้เผยแพร่เอกสารสำคัญที่มีอิทธิพล ต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนชื่อว่า Our Common Future ซึ่งเอกสารดังกล่าวเรียกร้องให้ชาวโลก เปลี่ยนแนวทางในการพัฒนาที่ปลอดภัยและสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติโดยมนุษย์สามารถ ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้เอกสารดังกล่าวยังให้คำนิยามของคำว่า พัฒนาอย่างยั่งยืน คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้อง ประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไป”¹³ ต่อมา ในการประชุม ใหญ่ของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) ในปี ค.ศ. 1992 ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ที่ประชุมได้ ออกประกาศหลักการเรียกว่า ปฏิญญาริโอ ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาซึ่งเป็นการยืนยัน หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในการประชุม World Summit on Sustainable Development (WSSD) ที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี ค.ศ. 2002 ที่ประชุมได้ยืนยันหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืนตามปฏิญญาริโอฯ โดยมีหลักการ 3 เสาหลัก คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนา สังคม และการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยทั้ง 3 เสาหลักต้องมีการบูรณาการให้เกิดการพึ่งพิงและเสริมส่ง ซึ่งกันและกันเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁴

จากการให้ความหมายและหลักการข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการประนีประนอม ระหว่างแนวความคิดที่เห็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศเพื่อตอบสนอง ความต้องการของมนุษย์แต่ยังคงให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของ ตนคนรุ่นปัจจุบันโดยมีการวางแผนในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และมีการจัดการทดแทน ฟื้นฟูหรือรักษาควบคู่กันไปด้วยเพื่อประโยชน์และเกิดความยุติธรรม ต่อคนในรุ่นต่อ ๆ ไปจากการได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ซึ่งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นี้ในปัจจุบันถูกนำมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานสาขาต่าง ๆ มากขึ้นแล้วแต่ความเหมาะสมของ การดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

¹³ พินิจ ดันติวัณญพงศ์, “มาตรฐานกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 44.

¹⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, “เอกสารการสอบชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม” (นนทบุรี : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), น. 1 – 27 และ 1 – 28.

(ก) แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยยึดถือการให้ความสำคัญต่อการให้ความสมดุลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ซึ่งยึดถือว่าสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์มีความสำคัญในตัวเองไม่น้อยกว่าความสำคัญของตัวของมนุษย์ มนุษย์ซึ่งเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของธรรมชาติ จึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งมีคุณค่าในตัวเองเช่นกันกับมนุษย์ด้วยความเสมอภาคและด้วยความเคารพ ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งทำลายความสมดุลของสิ่งแวดล้อมตามอำเภอใจเพื่อประโยชน์ของตนเองและมีหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย¹⁵

(ข) แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม สติปัญญาของมนุษย์นั้นสามารถสร้างหรือทำลายสิ่งแวดล้อมได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากตัวมนุษย์เองทั้งสิ้น การแก้ไขปัญหาในแนวทางนี้ก็คือ มนุษย์จะต้องร่วมมือกันคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษย์เอง¹⁶

2.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการป้องกันล่วงหน้า

หลักการป้องกันล่วงหน้า (le principe de prévention)¹⁷ หลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในมาตรา L.110-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ เป็นการกำหนดหรือห้ามมาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติ หลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีดำเนินการสี่ประการด้วยกัน

การศึกษาผลกระทบ (l'étude d'impact)

กำหนดในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 การศึกษาผลกระทบนี้¹⁸ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นของโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือทำลายสภาพแวดล้อมได้

¹⁵ กษิต สือชัย, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 22.

¹⁶ จุมพต สายสุนทร, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล”, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550, น. 43.

¹⁷ วรณภา ตีระสังขะ “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม”. เผยแพร่ใน Pub-law.net . วันที่ 9 มกราคม 2548. สืบค้น เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

¹⁸ วรณภา ตีระสังขะ, เพิ่งอ้าง.

และตลอดจนเพื่อหามาตรการป้องกันล่วงหน้าโดยมิให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด
อนึ่ง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายรูปแบบ
เช่น การศึกษาผลกระทบของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอนามัย เป็นต้น

การอนุมัติก่อนล่วงหน้า (l'autorisation préalable)

เป็นกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่¹⁹ เช่น ผลิตสารเคมี
หรือ วัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐหรือ
ฝ่ายปกครองอาจจะมีการอนุมัติการจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะขอใบอนุญาต
จัดตั้งต้องเสนอหรือหาวิธีการหรือ มาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า
มาตรการดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่นำมาตราการป้องกัน
ล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม (la correction à la source)

เป็นการกำหนดมาตรการในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม
หรือให้มีการใช้โดยให้เสื่อมสภาพน้อยที่สุด ในรูปวิธีการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้
เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุด
หรือใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น

การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (les éco-audits et le management environnemental)

เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มี
มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม โดยอาจเป็นการจัดรวมกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศ
หรือเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้มีค่ามาตรฐานสากล เรียกว่า ISO
(International Standard Organisation) 14001 เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการป้องกัน
ผลกระทบล่วงหน้า เพื่อที่จะสามารถลดหรือบรรเทาภัยพิบัติหรืออันตรายจากอุทกภัย ก็มีปรากฏใน
กฎหมายหลายฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานคร ได้ออกกฎกระทรวง
ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2556 นอกจากจะมีการวางแผนผังการใช้
ประโยชน์ที่ดินให้มีความสอดคล้องกับแผนการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำแล้ว ยังได้กำหนดให้พื้นที่
เมืองซึ่งประกอบด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
โดยส่วนใหญ่ให้อยู่ภายในพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม ส่วนพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยจะเป็นพื้นที่

¹⁹ วรรณภา ตีระสังขะ, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 17.

ที่ได้กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เพื่อป้องกันการสูญเสียจากอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 ยังได้มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้พื้นที่ว่างตามอัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space หรือ OSR) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 จะต้องเป็นพื้นที่ที่น้ำสามารถซึมผ่านได้เพื่อปลูกต้นไม้ และเปิดโอกาสให้พื้นที่ว่างบางส่วนสามารถทดแทนได้ด้วยสวนหลังคา (Roof Garden) หรือสวนผนัง (Vertical Garden) เพื่อให้พื้นที่ดินสามารถรองรับการซึมผ่านของน้ำลงสู่ใต้ดิน ซึ่งจะช่วยลดปริมาณน้ำที่จะมีการระบายบนผิวดินและปัญหาอุทกภัย และมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสามารถก่อสร้างอาคารโดยมีพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินที่เพิ่มมากขึ้น (Floor Area Ratio หรือ FAR Bonus) หากผู้ประกอบการได้จัดให้มีการกักเก็บน้ำฝนในอาคารหรือในแปลงที่ดิน นั้น นอกจากจะส่งผลต่อการลดปริมาณน้ำ อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของกรุงเทพมหานครแล้ว ยังสามารถนำน้ำฝนมาใช้ประโยชน์แทนน้ำประปา เช่น การล้างทำความสะอาดหรือรดน้ำต้นไม้ ซึ่งจะช่วยลดการใช้น้ำประปาได้อีกทางหนึ่งด้วย²⁰

2.3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการระวังไว้ก่อน

หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม (le principe de précaution)²¹ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาประชาคมยุโรป (art.130-R.2 du traité de Maastricht) และในกฎหมายระหว่างประเทศในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 15 (principe 15 de la Déclaration de Rio) และได้บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1-II)

หลักการดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองนำเอามาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ในกิจกรรม หรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น หรือให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด รวมถึงการระมัดระวังมิให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย โดยความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว นั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งต่างกับหลักการป้องกันล่วงหน้าที่สามารถคาดการณ์ความเสียหายหรือผลกระทบไว้แต่ล่วงหน้า หลักการระมัดระวังมิให้

²⁰ นพรัตน์ ตาปานานท์, “ผังเมืองกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของที่ราบภาคกลาง”, ในเอกสารประกอบการเสวนาประชาชน เรื่อง “รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม” ณ ศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ วันที่ 21 ธันวาคม 2554 , น. 4 – 5 . [อัดสำเนา]

²¹ นางสาววรรณภา ตีระสังขะ. *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17.*

เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ถูกนำมาใช้อย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการตัดต่อทางพันธุกรรม หรือ GMO เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค เป็นต้น

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญที่รัฐ หรือฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเพื่อป้องกันมิให้ มีความเสียหายเกิดขึ้น หรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องหามาตรการที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนเพื่อระงับความเสียหายให้ทันทั่วทั้งหากมีเช่นนั้นแล้ว รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจมีความรับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ได้

ศาสตราจารย์อำนาจ วงศ์บัณฑิต เห็นว่า²² หลักการระงับไว้ก่อน ถือเป็นหลักการจัดการในเชิงรุก ที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง จะเห็นว่าหลักการระงับไว้ก่อนมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่การป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแม้จะยังไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจน ต่อมาหลักการได้ถูกพัฒนาในชุมชนวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพถึงการป้องกันกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความน่ากลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์จะต้องดำเนินมาตรการระงับไว้ก่อน แม้จะยังไม่มีข้อยืนยันอย่างชัดเจนว่ากิจกรรมนั้นเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลเสียหายนั้นก็ตาม ไทยเราก็นำหลักการระงับไว้ก่อนมาใช้ในหลายพระราชบัญญัติ เช่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการออก กฎกระทรวง ฉบับที่ 49 พ.ศ. 2540 เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว โดยกำหนดให้การก่อสร้างอาคารประเภทโรงแรมหรสพ หอประชุม โรงแรม โรงพยาบาล สถานศึกษา หอสมุด สนามกีฬากลางแจ้ง สถานกีฬาในร่ม ตลาด ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า สถานบริการ ท่าอากาศยาน อาคารจอดรถ สถานีรถ ศาสนสถาน อัมพันจันทร์ หอศิลป์ พิพิธภัณฑ์สถาน อาคารเก็บวัตถุระเบิด วัดถ้ำไผ่ วัดถ้ำมิพิช หรือวัดถ้ำกุ่มมันตริงสี่ และอาคารอื่นที่มีความสูงเกิน 15 เมตร ในพื้นที่ควบคุม 10 จังหวัดประกอบด้วย กาญจนบุรี, ตาก, เชียงราย, เชียงใหม่, น่าน, แพร่, พะเยา, แม่ฮ่องสอน, ลำปาง และลำพูนซึ่งเป็นเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว ต้องมีการคำนวณออกแบบโครงสร้าง การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคารเพื่อให้ต้านทานแรงสั่นสะเทือนได้ หลังจากนั้น เมื่อภาครัฐเห็นว่ายังมีอีกหลายจังหวัดที่มีความเสี่ยงจะเกิดแผ่นดินไหว กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการปรับปรุงเรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว อีกครั้งในกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว

²²อำนาจ วงศ์บัณฑิต, “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพ : วิทยุชน , 2557) , น. 82.

พ.ศ. 2550 โดยมีการเพิ่มพื้นที่ที่ต้องมีการออกแบบโครงสร้างให้สามารถรองรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว ครอบคลุม 22 จังหวัด แบ่งเป็น 3 บริเวณ หลังจากพบว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นพื้นที่ดินอ่อนสามารถขยายแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวจากระยะไกล ได้ 3-4 เท่า และพบว่าภาคใต้ก็มีความเสี่ยงเช่นกัน นอกจากนี้ สำหรับอาคารเก่าที่สร้างก่อนจะมีกฎหมายควบคุมอาคารสมควรจะมีการประเมินความมั่นคงแข็งแรงว่าสามารถรับแรงสั่นสะเทือนเมื่อเกิดแผ่นดินไหวได้มากน้อยเพียงใด หากประเมินแล้วพบว่าความแข็งแรงของอาคารมีไม่เพียงพอก็สามารถเสริมความแข็งแรงให้สามารถต้านทานแรงแผ่นดินไหวได้ โดยในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตดัดแปลงอาคารเพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. 2555 จะส่งเสริมให้เจ้าของอาคารสามารถดัดแปลงเพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดแผ่นดินไหวน้อยที่สุด²³

2.4 กระบวนการในการจัดการภัยพิบัติ

2.4.1 กระบวนการจัดการภัยพิบัติตามวัฏจักรการเกิดภัย

กระบวนการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) โดยทั่วไปมีขั้นตอนสำคัญในการจัดการตามวัฏจักรของภัยพิบัติ (Disaster Cycle)²⁴ ซึ่งแบ่งได้เป็นขั้นตอน 3 ขั้นตอน ได้แก่

(1) กระบวนการก่อนเกิดภัย

กระบวนการก่อนเกิดภัยพิบัติเป็นขั้นตอนที่เป็นการป้องกัน และเตรียมการเพื่อความพร้อมในการเผชิญกับเหตุภัยพิบัติ ในขั้นตอนนี้มีกิจกรรมที่ต้องทำอยู่หลากหลายกิจกรรม เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภัยพิบัติ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การเตือนภัย มีการจัดแผนอำนวยการแผนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การวางระบบในการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ การซักซ้อมการปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์เป็นต้น

(2) กระบวนการขณะเกิดภัยพิบัติ

กระบวนการขณะเกิดภัยพิบัติเป็นกระบวนการขั้นตอนในการเผชิญเหตุเป็นกระบวนการในการตอบโต้สถานการณ์ เช่น มีการกู้ภัย การระงับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยจำเป็นที่จะต้องทำอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

²³ ทยากร จันทรางศุ ,ในงานเสวนา เรื่อง ”กรณีแผ่นดินไหว ญี่ปุ่น เอกวาดอร์...ประเทศไทยบนความเสี่ยง?”, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.thansettakij.com/content/50829>

²⁴ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และคณะ, “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ,” (กรุงเทพมหานคร : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ปี 2550), น. 1.

(3) กระบวนการหลังเกิดภัยพิบัติ

กระบวนการหลังเกิดภัยพิบัติเป็นกระบวนการภายหลังจากที่สถานการณ์ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว ในขั้นตอนนี้จะเป็นการฟื้นฟูพื้นที่ประสบเหตุ การช่วยเหลือฟื้นฟูทางด้านอาชีพ การซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการรักษาพยาบาล เป็นต้น

2.4.2 กระบวนการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่ (Modern Disaster Management)

จากรายงานสถานการณ์ภัยพิบัติทั่วโลก เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การอนามัยโลก ธนาคารโลก ปรากฏว่าในปัจจุบันภัยพิบัตินั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นบ่อยขึ้น ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นและไม่มีวิธีที่สามารถป้องกันภัยพิบัติได้เป็นผลสำเร็จ ทำให้การจัดการภัยพิบัติจะต้องดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสืบเนื่องมาจากการประชุมว่าด้วยการลดภัยพิบัติที่เมือง Kobe จังหวัด hyogo ซึ่งมีสาระสำคัญที่ให้ทุกคนให้ความสำคัญในการลดภัยพิบัติ รู้ถึงความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง การให้สาธารณชนมีความรู้และตระหนักเกี่ยวกับภัยพิบัติ การดำเนินการในการลดความเสี่ยงและการเตรียมความพร้อมทำให้แนวความคิดสมัยใหม่ในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับทั่วโลก²⁵ กล่าวคือ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ประกอบด้วยหลักการทางเทคนิคและวิชาการแขนงต่าง ๆ ซึ่งเป็นการวางแผนในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติตั้งแต่ ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องหรือเรียกว่า หรือวัฏจักรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management cycle) เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความสูญเสียจากภัยพิบัติให้น้อยที่สุด โดยเน้นการป้องกันและการลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ซึ่งอยู่ในขณะระยะเวลาก่อนเกิดภัยพิบัติ ควบคู่ไปกับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) ซึ่งอยู่ในระยะเวลาขณะเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการฟื้นฟูบูรณะซึ่งเป็นกระบวนการภายหลังการเกิดภัยพิบัติ (Rehabilitation and Reconstruction) โดยเป็นการเปลี่ยนทิศทางเดิมจากการเน้นการบรรเทาและปฏิบัติการ (Relief and Response)

Coppola²⁶ ได้กล่าวว่าการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมขั้นตอนพื้นฐาน 4 ขั้นตอนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ได้แก่ การบรรเทา (Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การตอบสนอง (Responses) และการฟื้นฟู (Recovery) ซึ่งการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต้องประกอบทั้ง 4 ขั้นตอน ที่กล่าวมา โดยมีลักษณะดังนี้

²⁵ ชูวงศ์ อุบลี “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีศึกษาอาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร”, (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 17 – 18.

²⁶ Damon P. Coppola, Introduction to International Disaster Management, (Boston : Butterworth – Heinemann, 2007) p.8.

1. การบรรเทา (Mitigation) เกี่ยวข้องกับการลดหรือจำกัดโอกาสหรือผลกระทบจากอันตรายหรือทั้งสองอย่าง โดยการบรรเทาเป็นการพยายามที่จะเยียวยาจากอันตรายให้มีผลกระทบต่อสังคมให้น้อยที่สุด
2. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เกี่ยวข้องกับการเตรียมการของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือผู้ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสรอดชีวิตและการสูญเสียทางการเงินและด้านอื่น ๆ
3. การตอบสนอง (Responses) เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อลดหรือขจัดผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้นเพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนหรือการสูญเสียทางการเงินหรือทั้งสองอย่าง ในกรณีการบรรเทาทุกข์ (Relief) ในการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการตอบสนอง
4. การฟื้นฟู (Recovery) เกี่ยวข้องกับการทำให้ผู้ประสบภัยกลับมาสู่สภาพปกติหลังจากได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากภัยพิบัติ ขั้นตอนการฟื้นฟูโดยปกติจะเริ่มทันทีเมื่อขั้นตอนการเตรียมความพร้อมหรือตอบสนองได้สิ้นสุดลง และสามารถคงอยู่เป็นเดือนหรือเป็นปีหลังจากนั้น

2.5 การวางผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การวางผังเมืองโดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ในระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชนต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ โดยกำหนดการตั้งถิ่นฐานของชุมชน พื้นที่รองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองที่เหมาะสม เขตพื้นที่น้ำหลาก ที่ราบน้ำท่วมถึง พื้นที่โล่งริมฝั่งแม่น้ำ คูคลอง และพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและการคมนาคมขนส่ง ควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและระบบนิเวศของกลุ่มน้ำ การพัฒนาเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้มีการขยายตัวของชุมชนเมืองไม่เป็นระเบียบ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม มีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมการปลูกสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำพื้นที่ลำนํ้าสาธารณะทำให้เกิดขวางทางและเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ รวมถึงการบุกรุกพื้นที่ป่าไม่ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะเสี่ยงน้ำท่วมได้ ดังนั้น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย โดยการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น

จึงเป็นการป้องกันและบรรเทาความรุนแรงของโอกาส เสี่ยงภัยและอัตราความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้เป็นอย่างมาก²⁷

สำหรับตัวอย่างการวางผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อป้องกันอุทกภัย ในอดีตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้เคยมีการวางผังนครหลวง 2533 หรือ Greater Bangkok Plan 2533 (Litchfield Whiting Bowne and Associates. 2503) ผังดังกล่าวได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างคลองขนาดใหญ่เพื่อผันน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาจากพื้นที่ด้านทิศเหนือของจังหวัดนนทบุรี ให้ไหลผ่านพื้นที่ด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการตามลำดับ ส่วนในพื้นที่ด้านทิศตะวันตกได้เสนอให้เชื่อมต่อคลองในแนวทิศเหนือ – ใต้จากจังหวัดนนทบุรีผ่านแนวเขตระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดสมุทรปราการเพื่อระบายลงสู่อ่าวไทย อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการก่อสร้างคลองผันน้ำตามที่กำหนดไว้ในผังนครหลวง 2533 แต่อย่างใด จนในที่สุดกรุงเทพมหานครก็ต้องประสบกับอุทกภัยที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและกว้างขวางอย่างบ่อยครั้งในเวลาต่อมา จึงได้มีพระราชดำริก่อสร้างคันป้องกันน้ำท่วมกับจังหวัดสมุทรปราการหลังการเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2523 การดำเนินการตามพระราชดำริดังกล่าวนอกจากการสร้างคันป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครต่อเนื่องกับจังหวัดสมุทรปราการแล้ว กรุงเทพมหานครยังได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นช่องทางผันน้ำ และผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กฎกระทรวงฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535) ซึ่งเป็นผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับแรกที่ได้ใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของบริเวณพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดผลต่อการสงวนรักษาสภาพการระบายน้ำของบริเวณพื้นที่นั้น ๆ ต่อไป การสงวนรักษาสภาพระบายน้ำของช่องทางผันน้ำในพื้นที่ฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานครยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องทั้งในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 (กฎกระทรวงฉบับที่ 414 พ.ศ. 2542) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 (กฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2549) และฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 (กฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2556) ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ยังได้มีการพิจารณาถึงแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในกรุงเทพมหานคร ทั้งโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำประกอบด้วย คันกันน้ำ พนังกั้นน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางกอกน้อย และคลองมหาสวัสดิ์ ประตูระบายน้ำ สถานีสูบน้ำ

²⁷ ว่าที่ร้อยตรีหญิงรัชนิกรณ์ สารส, “การจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยเพื่อการจัดการด้านผังเมือง กรณีศึกษาการจัดการความเสี่ยงด้านน้ำท่วมในเขตพื้นที่ฝั่งเมืองรวม อุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2558), น. 42.

อุโมงค์ระบายน้ำ คลองลัดโพธิ์ และบึงรับน้ำ (แก้มลิง) ตามพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังนั้น ด้วยข้อกำหนดดังกล่าวจะช่วยบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่เกิดจากการมีปริมาณน้ำที่เกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับของระบบการระบายน้ำของบริเวณพื้นที่นั้น²⁸ ๑

อย่างไรก็ตามการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการเฉพาะภายในเขตการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่จังหวัดปริมณฑลซึ่งได้แก่จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ต่างก็ได้มีการวางผังเมืองรวมแยกต่างหากออก บางจังหวัดเช่นจังหวัดนนทบุรี สมุทรสาคร และนครปฐม จะมีการวางผังเมืองรวมที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ส่วนจังหวัดปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม จะมีการวางผังเมืองรวมแต่เฉพาะบางบริเวณที่เป็นชุมชนเมืองเท่านั้น ดังนั้น การวางผังเมืองรวมที่จะก่อให้เกิดผลต่อการประสานการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลซึ่งมีสภาพภูมิประเทศที่ต่อเนื่องกันกันนั้น จะต้องเป็นการวางผังเมืองรวมที่ครอบคลุมพื้นที่ต่อเนื่องของสภาพความเป็นเมืองของกรุงเทพและปริมณฑล หรือผังโครงสร้างการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำเพื่อให้เกิดผลต่อการประสานการดำเนินการได้อย่างเอกภาพ²⁹

2.6 ความหมายของอุทกภัย

ในภาษานั้นคำว่า “อุทกภัย” หมายถึง ภัยอันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม³⁰ ส่วนความหมายของ “น้ำท่วม” ในอดีต เมื่อพิจารณาจากบทนิยามในพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 แล้ว ไม่พบว่ามีคำนิยามความหมายของน้ำท่วมหรืออุทกภัยไว้ในกฎหมายดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากบทนิยามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่มีการตราขึ้นหลังจากที่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่น พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 แล้ว ผู้เขียนไม่พบว่ามีคำนิยามความหมายของสภาวะน้ำท่วมไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามในระดับหน่วยงานภาครัฐก็มีการให้ความหมายและสาเหตุของภัยน้ำท่วมหรืออุทกภัยไว้ในหลายหน่วยงาน เช่น

²⁸ นพินทร์ ตาปนานนท์, “ผังเมืองกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของที่ราบภาคกลาง”, ในเอกสารประกอบการเสวนาประชาชน เรื่อง “รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม” ณ ศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ วันที่ 21 ธันวาคม 2554 , น. 1 – 4 . [อัดสำเนา]

²⁹ นพินทร์ ตาปนานนท์, *เพ็ญอ่วง*. น. 7-8.

³⁰ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. น. 866 และ น. 836.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “อันตรายจากน้ำท่วม เกิดจากระดับน้ำในทะเล มหาสมุทร และแม่น้ำสูงมากจนท่วมคันฝั้งและตลิ่ง ไหลท่วมบ้านเรือน ด้วยความรุนแรงของกระแสน้ำ ทำความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนเป็นอย่างมาก”

กรมอุตุนิยมวิทยา “ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลัน มีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนต่อเนื่องเป็นเวลานาน”

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่า หมายถึงเหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มี ปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบาย น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตาม ธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ให้ความหมาย ของอุทกภัยว่าหมายถึง ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมขังหรือน้ำท่วมฉับพลัน มีสาเหตุมาจากการ เกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่อง

กรมทรัพยากรน้ำ ได้มีการผลักดัน ให้มีร่างพระราชบัญญัติการบริหารทรัพยากรน้ำ ซึ่งในมาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “ภาวะน้ำท่วม” หมายความว่า ภาวะที่พื้นผิวดิน ซึ่งปกติไม่ได้มีน้ำปกคลุม แต่กลายเป็นพื้นผิวดินซึ่งมีน้ำปกคลุม โดยเกิดจากน้ำฝน น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำในทะเลอาณาเขต แต่ไม่รวมถึงภาวะน้ำขึ้นและน้ำลงซึ่งเป็นปรากฏการณ์ปกติตามธรรมชาติ (ร่างฯ ที่ สดก. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ../.... 1427/2558)

และเมื่อพิจารณาความหมายของน้ำท่วม ในพจนานุกรมศัพท์ภูมิศาสตร์ ฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำนิยาม “น้ำท่วม” หมายถึง น้ำซึ่งท่วมพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง เป็นครั้งคราวเนื่องจากมีฝนตกหนัก หรือหิมะละลาย ทำให้น้ำในลำน้ำหรือทะเลสาบไหลล้นตลิ่ง หรือบ่าลงมาจากที่สูง

ลักษณะของอุทกภัยเกิดได้อย่างไรบ้าง

ลักษณะของอุทกภัยมีความรุนแรง และรูปแบบต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศ และสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่โดยมีลักษณะดังนี้

น้ำป่าไหลหลาก หรือน้ำท่วมฉับพลัน มักจะเกิดขึ้นในที่ราบต่ำหรือที่ราบลุ่มบริเวณ ใกล้ภูเขาต้นน้ำ เกิดขึ้นเนื่องจากฝนตกหนักเหนือภูเขาต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทำให้อ่างน้ำสะสม มีปริมาณมากจนพื้นดิน และต้นไม้ดูดซับไม่ไหวไหลบ่าลงสู่ที่ราบต่ำ เบื้องล่างอย่างรวดเร็ว มีอำนาจ ทำลายล้างรุนแรงระดับหนึ่ง ที่ทำให้บ้านเรือนพังทลายเสียหาย และอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้

น้ำท่วม หรือน้ำท่วมขัง เป็นลักษณะของอุทกภัยที่เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำสะสมจำนวนมาก ที่ไหลบ่าในแนวระนาบ จากที่สูงไปยังที่ต่ำเข้าท่วมอาคารบ้านเรือน เรือกสวนไร่นาได้รับความเสียหาย หรือเป็นสภาพน้ำท่วมขัง ในเขตเมืองใหญ่ที่เกิดจากฝนตกหนัก ต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีสาเหตุมาจากระบบการระบายน้ำไม่ดีพอ มีสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางระบายน้ำ หรือเกิดน้ำทะเลหนุนสูง กรณีพื้นที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล

น้ำล้นตลิ่ง เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำจำนวนมากที่เกิดจากฝนหนักต่อเนื่อง ที่ไหลลงสู่ลำน้ำ หรือแม่น้ำมีปริมาณมากจนระบายลงสู่ลุ่มน้ำด้านล่าง หรือออกสู่ปากน้ำไม่ทัน ทำให้เกิดสภาวะน้ำล้นตลิ่งเข้าท่วมเรือกสวน ไร่นา และบ้านเรือนตามสองฝั่งน้ำ จนได้รับความเสียหาย ถนน หรือสะพานอาจชำรุด ทางคมนาคมถูกตัดขาดได้

2.7 สาเหตุในการเกิดอุทกภัย

หัสยา ไทยานนท์³¹ ได้อธิบายถึงปัจจัยหลักสำคัญสองประการด้วยกัน กล่าวคือ การเกิดอุทกภัย โดยปัจจัยหลักจากธรรมชาติ และการเกิดอุทกภัยโดยปัจจัยหลักจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ อุทกภัยที่เกิดโดยปัจจัยหลักจากธรรมชาติ แบ่งได้ 3 กรณี คือ (1) น้ำจากฟ้า (Precipitation) อาจเป็นลักษณะฝน หิมะ ละอองหรือลูกเห็บ (2) น้ำจากแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝายทดน้ำ โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วม คือ การระบายน้ำส่วนเกินในปริมาณมากทิ้งออกไปเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อแหล่งน้ำดังกล่าว กรณีนี้จะทำให้เกิดน้ำท่วมที่ลุ่มสองฝั่งด้านท้ายน้ำในลักษณะค่อย ๆ ท่วม น้ำท่วมอันเกิดจากระบบควบคุม เช่น เขื่อนพัง อ่างเก็บน้ำแตก ประตูระบายน้ำไม่อาจทำหน้าที่ได้ จะทำให้เกิดน้ำหลาก มีความรุนแรงมากกว่าน้ำป่า และมีความเสียหายมาก และ (3) น้ำท่วมจากน้ำทะเลหนุน เกิดจากระดับน้ำทะเลยกตัวสูงในน้ำขึ้น แล้วท่วมพื้นที่โดยตรง และน้ำทะเลไหลย้อนเข้าสู่ลำน้ำ เพิ่มระดับน้ำในลำน้ำที่ระบายน้ำจากลุ่มน้ำตอนบน จนเอ่อท่วมพื้นที่สองฝั่ง

สำหรับการเกิดอุทกภัยโดยปัจจัยหลักจากการกระทำของมนุษย์นั้น ประเด็นสำคัญ คือ การขาดการวางแผนในการขยายตัวของชุมชนเมืองทั้งส่วนกลางและภูมิภาค ตามจำนวนประชากรที่มากขึ้นแต่ขาดการเอาใจใส่เรียนรู้ที่จะอยู่กับธรรมชาติ กลับหันไปใส่ใจเศรษฐกิจและความมั่งคั่งตามแนวคิดของตะวันตก จนส่งผลต่อวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการถมที่สร้างบ้านจัดสรรหรือขยายเมืองไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำหรือที่ลุ่ม จึงส่งผลให้แหล่งรองรับน้ำถูกถมกลายเป็น

³¹ หัสยา ไทยานนท์ , “แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติอย่างยั่งยืน : กรณีศึกษาอุทกภัย” , (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาอุทกศาสตร์ สถาบันวิชาป้องกันประเทศ, 2555), น. 10 – 11.

บ้านจัดสรรอย่างขาดการวางแผนและควบคุมขาดการวางแผนและการใช้มาตรการในการป้องกันทางด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด อำเภอหรือเทศบาล ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ

2.8 สาเหตุของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

2.8.1. ลักษณะภูมิประเทศ

ตามลักษณะภูมิประเทศและสภาพทั่วไปของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีพื้นที่รับน้ำฝนประมาณ 144,244 ตารางกิโลเมตร มีแม่น้ำสายใหญ่ที่รับน้ำมาจากพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยไหลลงสู่ ภาคกลาง 4 สาย คือ แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำยม และแม่น้ำน่าน ซึ่งมีพื้นที่รับน้ำฝนขนาดต่าง ๆ กัน ลุ่มน้ำปิง 33,896 ตารางกิโลเมตร ลุ่มน้ำวัง 10,792 ตารางกิโลเมตร ลุ่มน้ำยม 23,616 ตารางกิโลเมตร และลุ่มน้ำน่าน 34,331 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่รับน้ำฝนประมาณ 102,635 ตารางกิโลเมตร สายที่ 5 คือ แม่น้ำป่าสัก มีพื้นที่รับน้ำฝน 16,292 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตภาคกลางและมีบางส่วนตอนบนของลุ่มน้ำอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในเขตของ 4 จังหวัด คือ เพชรบูรณ์ ลพบุรี สระบุรี และพระนครศรีอยุธยา โดยไหลมาบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แม่น้ำสาขาของลุ่มน้ำเจ้าพระยาทั้งหมดวางตัวในแนวเหนือ – ใต้ อยู่ในทางของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และได้รับอิทธิพลจากลมใต้ฝุ่นหรือพายุจรประจำเดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม ลุ่มน้ำเจ้าพระยาจึงมีปริมาณฝนมากเมื่อเทียบกับลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศไทย ลุ่มน้ำเจ้าพระยาบริเวณภาคเหนือมีปริมาณฝนตกรายปีโดยเฉลี่ย ลุ่มน้ำปิง 1,125 มิลลิเมตร ลุ่มน้ำวัง 1,099 มิลลิเมตร ลุ่มน้ำยม 1,159 มิลลิเมตร ลุ่มน้ำน่าน 1,273 มิลลิเมตร และลุ่มน้ำป่าสัก 1,213 มิลลิเมตร ส่วนลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างประมาณ 1,084 มิลลิเมตร ลุ่มน้ำเจ้าพระยาบริเวณภาคเหนือต้นน้ำสาขาต่าง ๆ ฝนจะตกชุกในเดือนสิงหาคมและเดือนกันยายน โดยทั้งสองเดือนนี้จะมีปริมาณฝนมากที่สุดและจำนวนวันฝนตกมาก ทำให้ดินชุ่มชื้นจนถึงขีดอิ่มตัวทั่วทั้งก้น ฉะนั้นจึงมีปริมาณน้ำท่าที่ไหลผ่านมาลงแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์มากจนแม่น้ำเจ้าพระยาสายเดียวไม่สามารถจะรับเอาน้ำฝนในปลายฤดูฝนไปทิ้งลงทะเลได้ทัน น้ำที่บ่ามาตามธรรมชาติจึงเปิดร่องน้ำตามสภาพภูมิศาสตร์เป็นทางระบายน้ำสาขาขึ้นอีก 3 สาย คือ แม่น้ำสุพรรณ แม่น้ำน้อย และแม่น้ำลพบุรี แม่น้ำสุพรรณจะรับปริมาณน้ำไปสูงสุด 300 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งน้ำจำนวนนี้จะไหลไปลงทะเลบริเวณจังหวัดสมุทรสาครหรือแม่น้ำนครชัยศรีตอนท้ายน้ำ แม่น้ำน้อยในตอนต้นน้ำรับปริมาณน้ำไปได้ 200 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีเมื่อพ้นคลองกระทุ่มโพรงแล้วแม่น้ำมีขนาดกว้างขึ้นสามารถรับน้ำได้ 350 ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที ส่วนแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ปากแม่น้ำน้อยมีความจุประมาณ 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที

แต่เนื่องจากแม่น้ำน้อยและแม่น้ำลพบุรีไม่ได้ไหลลงทะเลโดยตรง โดยปลายแม่น้ำทั้งสองวกกลับไปบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยาอีกครั้งที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แม่น้ำป่าสักที่เป็นสาขาที่ 5 มีปริมาณน้ำในฤดูฝนปีปกติประมาณ 500 ถึง 700 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ไหลมาบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณอำเภอเมืองพระนครศรีอยุธยา แม่น้ำเจ้าพระยาจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาลงไปมีพื้นที่หน้าตัดเล็กลงสามารถรับน้ำเต็มตลิ่งได้เพียง 2,200 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ความสามารถตามธรรมชาติของแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และอำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะมีความสามารถรับปริมาณน้ำได้เพียง 2,700, 1,700 และ 1,300 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ตามลำดับ³²

ด้วยองค์ประกอบของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามธรรมชาติเป็นตามที่กล่าวมา จึงทำให้พื้นที่ราบภาคกลางตอนล่างตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาลงไปมีน้ำล้นตลิ่งแทบทุกปี แต่เนื่องจากทุ่งบริเวณนี้เป็นพื้นที่ราบแบนพื้นใหญ่มีความกว้างออกไปจากแม่น้ำเจ้าพระยาข้างละประมาณ 20 ถึง 30 กิโลเมตร ความยาว 60 กิโลเมตร น้ำที่ล้นตลิ่งจึงแผ่กว้างเข้าท่วมทุ่งด้วยระดับที่ไม่ลึกนัก ในปีใดฝนแล้งปริมาณน้ำท่าที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์มีปริมาณไม่ถึง 2,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ปีนั้นน้ำจะไม่ล้นตลิ่งตลอดทาง จัดเป็นปีที่แล้ง ในทางตรงกันข้ามถ้ามีน้ำไหลมามีปริมาณมากกว่า 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ปริมาณน้ำจะล้นตลิ่งตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์จนถึงกรุงเทพมหานคร และถ้าแม่น้ำป่าสักมีปริมาณน้ำมากจะมาเสริมที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีนั้นจะทำให้เกิดอุทกภัยมากขึ้น³³

2.8.2 สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมลุ่มน้ำเจ้าพระยา

สาเหตุที่ทำให้เกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามธรรมชาติ จึงสืบเนื่องมาจากลุ่มน้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ลงไปรับน้ำจากแม่น้ำสายใหญ่ ๆ 4 สาย แล้วรวมกันเป็นสายเดียวเพื่อระบายน้ำฝนในลุ่มน้ำทั้งหมดไหลออกสู่ทะเลบริเวณอ่าวไทย ทั้งนี้ตั้งแต่เดือนสิงหาคมน้ำจากต้นน้ำจะไหลลงมาสมทบกับน้ำฝนของเดือนกันยายนบริเวณตอนกลางของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นช่วงที่มีฝนตกหนักมากในลุ่มน้ำเจ้าพระยา เพราะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จากร่องความกดอากาศต่ำระหว่างเดือนมิถุนายนและเดือนกันยายน และทิศทางของการเกิดพายุระหว่างเดือนสิงหาคมและกันยายน³⁴

³² นพคุณ โสมสิน, “อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา”, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <http://www.thaihydra.org>.

³³ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

³⁴ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

ในช่วงที่ยังไม่มีการสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ในปีใดมีฝนตกในคราวเดียว พร้อมกันทั้งสามลุ่มน้ำ คือ ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำยม และลุ่มน้ำน่าน ปริมาณน้ำส่วนใหญ่ทั้ง 3 ลุ่มน้ำ จะไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์พร้อม ๆ กัน ในปีนั้นจะทำให้เกิดน้ำท่วมใหญ่ เช่น ในปี พ.ศ. 2374 พ.ศ. 2460 และ พ.ศ. 2485 ซึ่งเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2485 พื้นที่ภาคเหนือมี ฝนตกในลุ่มน้ำปิงและลุ่มน้ำน่านในคราวเดียวกัน 2 ครั้ง คือ ระหว่างวันที่ 5 ถึง 9 กันยายน และ ระหว่างวันที่ 13 กันยายน ถึง 17 กันยายน น้ำท่าจึงไหลบ่าลงมาสู่ทุ่งราบภาคกลางและไหลหนุน เนื่องกันมา น้ำจึงมีระดับสูงหลายวันและล้นฝั่งเป็นระยะทางยาว ปริมาณน้ำที่ไหลเข้าทุ่งจึงมากขึ้น เมื่อน้ำล้นเข้าทุ่งในระยะแรกแล้ว ปริมาณน้ำยังไม่หมดจึงล้นเข้าทุ่งในพื้นที่ตอนล่างตามมา น้ำที่ล้น เข้าไปอยู่ในทุ่งแล้วจะไหลบ่าลงมาตามท้องทุ่งไปหาที่ต่ำคือทะเล น้ำที่ไหลบ่าลงมาตามทุ่งมีกระแส การไหลช้ากว่าน้ำที่ไหลในแม่น้ำประมาณสิบถึงยี่สิบเท่าตามลักษณะของพื้นที่ ระยะเวลาที่น้ำในทุ่ง ไหลจากจังหวัดนครสวรรค์ลงมาถึงกรุงเทพมหานครใช้เวลาประมาณ 27 วัน เมื่อน้ำล้นออกแรก ในแม่น้ำเจ้าพระยาไหลมาถึงกรุงเทพมหานครเร็วกว่าน้ำที่ไหลบ่ามาตามทุ่ง 12 วัน น้ำในแม่น้ำ จะล้นตลิ่งไหลบ่าเข้าไปบนแผ่นดินเป็นครั้งแรก เมื่อน้ำที่ไหลบ่ามาตามทุ่งไหลมาถึงและพบกับน้ำ ที่ไหลออกจากแม่น้ำเข้ามาแล้ว จึงทำให้ระดับน้ำบนแผ่นดินท่วมสูงขึ้น ระดับน้ำนี้จะค่อย ๆ สูงขึ้น ทรายที่ยังมีปริมาณของน้ำในทุ่งและน้ำในแม่น้ำไหลมาเรื่อย ๆ และยังไหลลงทะเลไม่ทัน หรือปริมาณน้ำทั้งหมดที่ไหลมามีมากกว่าปริมาณน้ำที่จะลงทะเลการท่วมจะทรงตัวอยู่ประมาณ 3 – 6 สัปดาห์ แล้วแต่ปริมาณน้ำเหนือที่ไหลมา³⁵

ตามสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2374 ถึง ปี พ.ศ. 2488 เป็นเวลา 114 ปี ในปี พ.ศ. 2374 น้ำท่าที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระดับสูงสุด 5.23 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) เป็นระดับท่วมสูงที่สุดในรอบ 100 ปี ในปี พ.ศ. 2485 ระยะห่างกัน 111 ปี น้ำท่าที่จังหวัดอยุธยา มีระดับสูง 5.13 เมตร รทก. เป็นระดับน้ำท่วมสูงรองลงมา ซึ่งมีค่าระดับน้ำต่างกันเพียง 10 เซนติเมตร ในปี พ.ศ. 2422 และ พ.ศ. 2460 ซึ่งเกิดน้ำท่วมใหญ่ที่ทำให้เกิดความเสียหายเช่นกัน น้ำท่าที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระดับสูง 4.70 และ 4.80 เมตร รทก. ตามลำดับ ตามที่กล่าวมา หากนับจำนวนน้ำท่วมใหญ่โดยถือปี พ.ศ. 2374 เป็นครั้งที่ 1 มาจนถึงปี พ.ศ. 2485 เป็นครั้งสุดท้าย มีน้ำท่วมใหญ่ที่ทำให้เกิดความเสียหาย 4 ครั้ง ในรอบ 111 ปี มีระยะห่างกัน 48 ปี 38 ปี และ 25 ปี กรมชลประทานได้คำนวณปริมาณน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2460 ที่ไหลผ่านวัดท่าหาด จังหวัดชัยนาท มีปริมาณน้ำสูงสุดประมาณ 5,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือมีปริมาณน้ำที่ล้นฝั่งสูงสุดประมาณ 1,140 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และน้ำล้นฝั่งอยู่เป็นเวลา 25 วัน คิดเป็นปริมาณน้ำที่ล้นฝั่งประมาณ 1,175 ล้านลูกบาศก์เมตร และในปีดังกล่าวมีปริมาณน้ำจากน้ำท่วมบริเวณลุ่มน้ำป่าสักมาสมทบ

³⁵ นพคุณ โสมสิน, เพ็ญอ้าง.

ประมาณ 406 ล้านลูกบาศก์เมตร จึงมีปริมาณน้ำรวมทั้งสิ้นประมาณ 1,581 ล้านลูกบาศก์เมตร ส่วนปริมาณน้ำที่ไหลผ่านในปี พ.ศ. 2485 ประมาณ 6,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที คิดเป็นปริมาณน้ำสูงสุดในรอบ 100 ปี ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีเขื่อนขนาดใหญ่และสิ่งก่อสร้างเพื่อการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาทั้งตอนบนและตอนล่าง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลระดับน้ำสูงสุดจากปี พ.ศ. 2374 ถึงปี พ.ศ. 2488 ในรอบ 114 ปี หากระดับน้ำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาสูงเกินระดับ 4.70 เมตร รทก. จะเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ตามมาภายหลังการก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยาแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2500 เขื่อนภูมิพลในปี พ.ศ. 2508 และเขื่อนสิริกิติ์ในปี พ.ศ. 2513 สถิติข้อมูลระดับน้ำและปริมาณน้ำที่เก็บรวบรวมไว้ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2508 ระดับน้ำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาสูงเกิน 4.70 เมตร รทก. มีเพียงครั้งเดียว คือ ปี พ.ศ. 2505 หลังจากก่อสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์เสร็จแล้ว ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2514 – 2549 ระยะเวลา 36 ปี มีระดับน้ำสูงสุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเกิน 4.70 เมตร รทก. เพียง 2 ปี คือ ปี พ.ศ. 2538 เท่ากับ 5.00 เมตร รทก. และปี พ.ศ. 2549 เท่ากับ 4.79 เมตร รทก. สำหรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์ ในปี พ.ศ. 2538 เท่ากับ 4,880 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 25 ปี และปี พ.ศ. 2549 เท่ากับ 5,960 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 55 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2448 – 2513 ก่อนการก่อสร้างเขื่อนแล้วเสร็จปริมาณน้ำสูงสุดเท่ากับ 6,489 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 100 ปี และหลังการก่อสร้างเขื่อนแล้วเสร็จปริมาณน้ำสูงสุดเท่ากับ 6,435 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 100 ปี สำหรับค่าเฉลี่ยของน้ำสูงสุด 2 ช่วงเวลา ในช่วงก่อนการมีเขื่อนปริมาณน้ำเฉลี่ย 3,447 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ส่วนช่วงหลังการมีเขื่อนปริมาณน้ำเฉลี่ย 2,252 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งแสดงว่าเมื่อมีเขื่อนขนาดใหญ่ต้นแม่น้ำปิงและแม่น้ำน่าน สามารถลดปริมาณน้ำสูงสุดที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์ลงได้เฉลี่ยประมาณ 1,195 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที สำหรับค่าระดับน้ำสูงสุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หลังจากมีเขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาทแล้วมีความไม่แน่นอนเนื่องจากสาเหตุ³⁶ ดังนี้ (1) เขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาททำหน้าที่ทดน้ำและผันน้ำเข้าระบบคูคลองเหนือเขื่อนเพื่อการบรรเทาอุทกภัยในแม่น้ำเจ้าพระยา (2) การสร้างพนังกั้นน้ำตามริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ถ้าปีใดพนังกั้นน้ำไม่พังทลาย ระดับน้ำในแม่น้ำจะสูงกว่าความเป็นจริง แต่ถ้าปีใดพนังกั้นน้ำขาด น้ำในลำน้ำจะไหลบ่าเข้าทุ่งไปเป็นบริเวณกว้างทำให้ระดับลดลง (3) ระหว่างเขื่อนเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาทถึงจังหวัดอยุธยา มีคลองขนาดใหญ่ซึ่งสามารถแบ่งเบาปริมาณน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาออกไปได้บางส่วน เช่น คลองบางโฉลงศรี แม่น้ำลพบุรี คลองบางแก้ว คลองโผงเผง และคลองบางบาล แต่ส่วนใหญ่ปลายคลองเหล่านี้จะไหลย้อนกลับวกลงแม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอบางไทร ท้ายจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (4) ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีน้ำจากลุ่มน้ำป่าสักไหลมารวมด้วย ถ้าปีใดน้ำจาก

³⁶ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

แม่น้ำป่าสักมีปริมาณมาก เช่น ปี พ.ศ. 2521 และ ปี พ.ศ. 2545 จะทำให้ระดับน้ำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาสูงขึ้น และมีผลกระทบถึงกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน และ (5) ผลการคำนวณหาคาบความถี่การเกิดของข้อมูลระดับน้ำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เปรียบเทียบระหว่างช่วงก่อนการมีเขื่อนและช่วงหลังการมีเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์แล้ว ระดับน้ำสูงสุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ช่วงก่อนการมีเขื่อนเมื่อปี พ.ศ. 2485 เท่ากับ 5.23 เมตร รทก. ในรอบ 60 ปี และช่วงหลังการมีเขื่อนแล้วระดับน้ำสูงสุด ปี พ.ศ. 2538 เท่ากับ 5.00 เมตร รทก. ในรอบ 20 ปี อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2549 ระดับน้ำสูงสุดเท่ากับ 4.79 เมตร รทก. ในรอบ 15 ปี เท่านั้นที่เป็นดังนี้เนื่องจากปี พ.ศ. 2549 ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงจังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ล้นป่าเข้าทุ่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ระดับน้ำที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาต่ำกว่าปี พ.ศ. 2538 ทั้ง ๆ ที่ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงจังหวัดนครสวรรค์ในปี พ.ศ. 2549 มีปริมาณน้ำสูงกว่าปี พ.ศ. 2538 มาก (ปี พ.ศ. 2549 ปริมาณน้ำ 5,960 และปี พ.ศ. 2538 ปริมาณน้ำ 4,880 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที)³⁷

ผลการวิเคราะห์หาคาบความถี่การเกิดอุทกภัยจากสถิติข้อมูลในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 จนถึงปี พ.ศ. 2549 โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาก่อนการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ (ปี พ.ศ. 2448 – 2513) และช่วงหลังการก่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้ว (ปี พ.ศ. 2514 – 2549) พบว่า ช่วงก่อนมีการสร้างเขื่อนปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเฉลี่ยประมาณ 3,447 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกับเกณฑ์น้ำท่วมซึ่งมีปริมาณน้ำที่ 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แสดงว่าในอดีตกลุ่มน้ำเจ้าพระยามีน้ำล้นตลิ่งมากบ้างน้อยบ้างเป็นประจำ ถ้ามีฝนตกทางท้ายน้ำก็จะทำให้เกิดอุทกภัยรุนแรงได้ ในช่วงเวลาดังกล่าวเคยเกิดอุทกภัยรุนแรงปริมาณน้ำสูงสุดเกิน 4,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที จำนวน 17 ครั้ง ในรอบ 65 ปี หรือเฉลี่ย 4 ปี ต่อ 1 ครั้ง สำหรับช่วงหลังการก่อสร้างเขื่อนเสร็จแล้ว ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณสูงกว่า 4,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที จำนวน 5 ครั้ง ในรอบ 35 ปี หรือเฉลี่ย 7 ปี ต่อ 1 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2523 พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2549 สำหรับปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเฉลี่ยประมาณ 2,252 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งปริมาณน้ำเฉลี่ยในแม่น้ำเจ้าพระยาหลังมีการก่อสร้างเขื่อนลดลงจากก่อนมีการก่อสร้างเขื่อนประมาณ 1,195 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ผลการวิเคราะห์ความถี่ของการเกิดน้ำท่วมสูงสุดใน 2 ช่วงเวลาดังกล่าว ก่อนการสร้างเขื่อนปริมาณน้ำสูงสุดในปี พ.ศ. 2485 เท่ากับ 6,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 100 ปี หลังการสร้างเขื่อนปริมาณน้ำสูงสุดในปี พ.ศ. 2549 เท่ากับ 5,960

³⁷ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 55 ปี ในปี พ.ศ. 2538 เท่ากับ 4,850 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 22 ปี³⁸

สำหรับปริมาณน้ำที่ระบายผ่านเขื่อนเจ้าพระยาซึ่งเป็นเขื่อนทดน้ำก่อนที่จะปริมาณน้ำท้ายเขื่อนจะมารวมกับปริมาณน้ำจากแม่น้ำป่าสักซึ่งเป็นสาขาใหญ่ตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา และจากแม่น้ำน้อยและแม่น้ำลพบุรีซึ่งทั้งหมดไหลมารวมกันบริเวณจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น ผลกระทบจากปริมาณน้ำในส่วนนี้มีเพียงส่วนน้อย สำหรับในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นปีที่เกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างและพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร นั้น ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์มีปริมาณเพียง 2,290 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีเท่านั้น แต่ปริมาณน้ำที่ระบายออกจากท้ายเขื่อนเจ้าพระยามีปริมาณสูงถึง 3,290 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ทั้งนี้เนื่องจากในปีดังกล่าวพื้นที่ภาคกลางตอนล่างและภาคตะวันออกได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน “คิม” ระหว่างวันที่ 16 – 20 ตุลาคม 2526 ทำให้เกิดอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างท้ายจังหวัดนครสวรรค์ลงมาถึงกรุงเทพมหานคร ทำให้มีน้ำท่วมขังเป็นเวลานาน นับเป็นอุทกภัยขนาดใหญ่ครั้งหนึ่งในบริเวณพื้นที่ฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร สำหรับค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำสูงสุดที่ระบายผ่านเขื่อนเจ้าพระยาประมาณ 2,062 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ส่วนความจุของลำน้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ท้ายเขื่อนเจ้าพระยาลงไปสามารถรับน้ำอยู่ในระดับได้ถึงประมาณ 2,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ดังนั้น ถ้ามีปริมาณน้ำระบายมากกว่านี้จะมีผลกระทบทางด้านท้ายเขื่อนตลอดมา³⁹

สำหรับปริมาณน้ำที่ไหลมาจากลุ่มน้ำป่าสักจะมีผลกระทบกับลุ่มน้ำเจ้าพระยามากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาของการเกิดปริมาณน้ำสูงสุดของทั้ง 2 ลุ่มน้ำ ซึ่งจากสถิติการตรวจวัดข้อมูลน้ำท่าของลุ่มน้ำป่าสักที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484 เป็นเวลารวม 66 ปี เคยมีปริมาณน้ำสูงสุดเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2521 มีปริมาณน้ำ 3,254 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ในรอบ 200 ปี แต่ปริมาณน้ำสูงสุดของแม่น้ำเจ้าพระยาท้ายเขื่อนเจ้าพระยาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคมในปีเดียวกัน มีปริมาณ 3,769 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที จึงทำให้ปี พ.ศ. 2521 ไม่มีผลกระทบมากนัก สำหรับปีที่มีปริมาณน้ำมากโดยส่วนใหญ่แล้วลุ่มน้ำป่าสักจะมีปริมาณน้ำสูงสุดมากกว่าลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพราะเป็นลุ่มน้ำขนาดเล็กกว่าได้รับอิทธิพลจากลมพายุจุก่อนและมีความลาดชันของลุ่มน้ำมากกว่า นอกจากนี้ เมื่อมีการก่อสร้างเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์แล้วสามารถควบคุมเพื่อชะลอและลดปริมาณน้ำสูงสุดลงได้บ้าง ปริมาณน้ำสูงสุดเฉลี่ยของแม่น้ำป่าสักที่ไหลมารวมกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีปริมาณ 500 – 700 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที⁴⁰

³⁸ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

³⁹ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

⁴⁰ นพคุณ โสมสิน, เพิ่งอ้าง.

ในปัจจุบันมีการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมทั้งประตูลอยปิดปากคลอง พนักกันน้ำท่วมตามชุมชนเมืองใหญ่ ๆ ทำให้สภาพการเกิดอุทกภัยแตกต่างไปจากในอดีตมาก จากสถิติข้อมูลอุทกวิทยาที่ตรวจวัดและเก็บรวบรวมไว้เป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เมื่อมีเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่อยู่บริเวณต้นน้ำ สามารถช่วยลดปริมาณน้ำสูงสุดที่ไหลผ่าน จังหวัดนครสวรรค์ได้โดยเฉลี่ยประมาณ 1,200 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เหตุที่ยังมีอุทกภัยใหญ่อยู่ ก็เนื่องจากมีพายุฝนตกในลุ่มน้ำบริเวณท้ายเขื่อนใกล้เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากในช่วงเดือน กันยายนและต้นเดือนตุลาคม⁴¹

จากผลการวิเคราะห์หาสาเหตุการเกิดอุทกภัยจากสถิติข้อมูลในอดีต ในปัจจุบันจึงใช้ข้อมูลปริมาณน้ำสูงสุดของแม่น้ำเจ้าพระยาที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์เป็นเกณฑ์ กำหนด คือ ถ้าปีใดมีปริมาณน้ำสูงกว่า 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที จะมีผลกระทบทำให้เกิด อุทกภัยทางท้ายน้ำตลอดจนถึงกรุงเทพมหานคร สำหรับปริมาณน้ำท้ายเขื่อนเจ้าพระยาซึ่งความจุ ของลำน้ำเจ้าพระยาดังแต่ท้ายเขื่อนเจ้าพระยาลงไปสามารถรับน้ำอยู่ในระดับตลิ่งได้ประมาณ 2,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ดังนั้น ถ้ามีปริมาณน้ำระบายท้ายเขื่อนเจ้าพระยามากกว่า 2,500 ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที จะมีผลกระทบทำให้น้ำล้นตลิ่งตามมา และหากมีปริมาณน้ำระบายท้ายเขื่อนเจ้าพระยา มากกว่า 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และมีน้ำทะเลหนุนสูงในเดือนตุลาคมและเดือนพฤศจิกายน จะทำให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มบริเวณท้ายเขื่อนลงไป⁴²

2.8.3 สาเหตุของมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

เป็นภาวะสับสนเนื่องจากน้ำจากฟ้าในช่วงเวลานับแต่เดือนมิถุนายน 2554 ถึงปลายเดือนมกราคม 2555 เนื่องจากในช่วงฤดูฝนของปี 2554 เริ่มเข้าสู่หน้าฝนตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2554 พื้นที่ส่วนใหญ่มีการกระจายของปริมาณฝนอย่างสม่ำเสมอและมีปริมาณสูงกว่า ค่าปกติอันเนื่องมาจากอิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ประกอบกับร่องมรสุมพัดผ่านบริเวณตอนบนของประเทศไทย กล่าวคือ ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน 2554 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนไหหม่า ซึ่งเกิดในทะเลจีนใต้ตอนบนที่เคลื่อนขึ้นฝั่ง บริเวณประเทศเวียดนามตอนบนเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2554 ส่งผลให้หลายจังหวัดในบริเวณตอนบน ของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่องกันเป็นบริเวณกว้างและเกิด น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลากและดินถล่มในบริเวณจังหวัดแพร่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดน่าน จังหวัดตาก และจังหวัดสุโขทัย จากนั้นในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2554 พายุโซนร้อน

⁴¹ นพคุณ โสมสิน, เพ็ญอ้อ.

⁴² นพคุณ โสมสิน, เพ็ญอ้อ.

นกเตนที่เกิดในทะเลจีนใต้ตอนกลางได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่านเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2554 ทำให้มีฝนตกทั่วไปกับมีฝนตกหนักถึงหนักมากบางพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ซึ่งสามารถวัดปริมาณน้ำฝนได้ที่อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2554 สูงถึง 405.9 มิลลิเมตร มากกว่าสถิติเดิมในรอบ 61 ปี ของจังหวัดหนองคาย ต่อมา ในเดือนสิงหาคม 2554 บริเวณตอนบนของประเทศไทยยังคงมีฝนตกหนาแน่นเกือบตลอดทั้งเดือน โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีรายงานฝนตกหนักมากเป็นระยะ ๆ จนก่อให้เกิดน้ำท่วมต่อเนื่องในหลายพื้นที่ นอกจากนี้ ในช่วงปลายเดือนกันยายน 2554 ร่องมรสุมที่พัดพาดผ่านบริเวณประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยมีกำลังแรงขึ้นจากอิทธิพลของพายุหมุนเขตร้อน จำนวน 2 ลูก คือ พายุโซนร้อนไห่ถาง และพายุไต้ฝุ่นเนสาด อีกทั้งในช่วงต้นเดือนตุลาคม 2554 บริเวณตอนบนของประเทศไทยยังได้รับอิทธิพลจากพายุไต้ฝุ่นนาลแกอีกด้วย ซึ่งพายุเหล่านี้ต่างส่งผลให้บริเวณตอนบนของประเทศไทยมีฝนตกหนาแน่นและมีรายงานฝนตกหนักมากเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับในระยะหลังของเดือนตุลาคม 2554 เป็นช่วงที่มีน้ำทะเลหนุนสูงจึงทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดลพบุรี จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี กรุงเทพมหานคร และจังหวัดนครปฐม⁴³

จากปริมาณฝนที่ตกต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2554 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2554 ทำให้มีฝนตกในภาคเหนือรวม 1,674 มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยระยะยาว (30 ปี) ถึงร้อยละ 42 และสูงที่สุดตั้งแต่กรมอุตุนิยมวิทยาได้เริ่มเก็บข้อมูลสถิติฝน (สถิติสูงสุดในปี 2496 มีปริมาณฝนรวมทั้งปี 1,600 มิลลิเมตร) และภาคกลางมีฝนตกรวม 1,511 มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละ 26 จากการที่ปริมาณน้ำจากพื้นที่ภาคเหนือจำนวนมากไหลลงสู่ภาคกลางทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2554 มีปริมาณน้ำไหลผ่าน 2,713 ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที ผ่านเขื่อนเจ้าพระยา 2,136 ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที น้ำเริ่มเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่ลุ่มต่ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สถานการณ์เริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ยกตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง น้ำได้เอ่อล้นกัดเซาะคันกันน้ำและทำนบดินทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณประตูระบายน้ำบางโคมศรีพังทลายลงเมื่อวันที่

⁴³ กรมชลประทาน, “สรุปสถานการณ์มหาอุทกภัย ปี 2554 ในลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน และเจ้าพระยา (ฉบับสมบูรณ์)”, (กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน, เมษายน 2555), น. 6.

14 กันยายน 2554 เป็นจุดแรก หลังจากนั้นในช่วงเดือนกันยายน 2554 มีคันกั้นน้ำพังทลายอีกจำนวน 10 แห่ง และในเดือนตุลาคม 2554 พังทลายเพิ่มอีกจำนวน 12 แห่ง สำหรับทางฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณประตูระบายน้ำพระงามและประตูระบายน้ำคลองตานิ่งพังทลายเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2554 อีกทั้งยังมีราษฎรร่วมกันบุกรุกหรือคันกั้นน้ำ 2 ซ้ายพลเทพ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2554 ต่อมา ในช่วงเดือนตุลาคม 2554 มีคันกั้นน้ำพังทลายเพิ่มเติมอีกจำนวน 14 แห่ง ทำให้มีปริมาณน้ำจำนวนมากไหลบ่าเข้าท่วมทุ่งตะวันออกตอนบนตั้งแต่จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อไม่สามารถปิดกั้นคันกั้นน้ำตอนบนได้ ปริมาณน้ำจึงเพิ่มมากขึ้นและยกตัวสูงขึ้นเอ่อล้นไหลมาสมทบกับน้ำจากแม่น้ำป่าสัก ในช่วงวันที่ 5 ตุลาคม 2554 แล้วเอ่อล้นข้ามแม่น้ำป่าสักและล้นคันกั้นน้ำคลอง 1 ขวา ถนนสายเอเชีย บริเวณคลองสาคุ ประตูระบายน้ำคลองข้าวเม่า⁴⁴ ประกอบกับมีน้ำเอ่อล้นจากแม่น้ำเจ้าพระยาข้ามประตูระบายน้ำมหาสวัสดิ์ อำเภอพระนครศรีอยุธยา ไหลผ่านประตูระบายน้ำบ้านโพธิ์และประตูระบายน้ำคลองจิก อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไหลมาสมทบเข้าท่วมนิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน และนิคมอุตสาหกรรมไฮเทค ต่อมาได้เอ่อล้นไหลข้ามถนนพหลโยธินบริเวณอำเภอมโนรมย์น้อยลงสู่คลอง 26 คลองระพีพัฒน์แยกตก และไหลข้ามประตูระบายน้ำพระอินทร์ราชาเข้าสู่คลอง 1 และมีน้ำบางส่วนที่ไหลไปสมทบกับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ไหลกัดเซาะคันดินโคลนของประตูระบายน้ำเชียงรากน้อยและประตูระบายน้ำบ้านพร้าว ไหลผ่านเข้าคลองเชียงราก คลองบ้านพร้าว เข้าท่วมนิคมอุตสาหกรรมนวนคร สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เข้าท่วมต่อเนื่องถึงเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนพื้นที่ฝั่งตะวันตกเนื่องจากคันกั้นน้ำพังทลาย จำนวน 14 แห่ง และทำนบชั่วคราวของเทศบาลเมืองบางบัวทองได้พังทลายทำให้มีปริมาณน้ำจำนวนมากจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำน้อยไหลบ่าเข้าสู่พื้นที่บริเวณโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ด - บางยี่หน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระยาบรรลือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระพิมล และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาภาษีเจริญ และนับตั้งแต่วันที่ 18 ตุลาคม 2554 ที่น้ำเริ่มเข้าท่วมจังหวัดปทุมธานี⁴⁵ เนื่องจากผ้นดินกั้นคลองระพีพัฒน์ได้พังทลายลง ทำให้น้ำทะลักเข้าท่วมตลาดรังสิต และในวันที่ 19 ตุลาคม 2554 น้ำเข้าท่วมในเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร เนื่องจากกำแพงของชาวบ้านในซอยเจริญสุขนิทวงศ์ 74/1 เกิดพังลง ต่อมาในวันที่ 21 ตุลาคม 2554 น้ำก็ได้ทะลักเข้าท่วมกรุงเทพ เนื่องจากคันกั้นน้ำท่าเขียวไข่กาแตก ทำให้น้ำทะลักถึงแยกบางระบือและโรงเรียนราชินีบน ขณะเดียวกันน้ำได้เอ่อท่วมที่ตลาดรังสิต และบริเวณถนนพหลโยธินซอย พหลโยธิน 87 ซอยพหลโยธิน 85 ในวันที่ 23 ตุลาคม

⁴⁴ กรมชลประทาน, *เพ็ญอ่าว*, น. 78 – 79.

⁴⁵ ธนกร วังบุญคงชนะ และคณะ, *อ่าวแล้ว*, ใน *บทที่ 1 เจริญรทที่ 4*. น. 145.

2554 น้ำได้เข้าท่วมเขตบางพลัดเต็มพื้นที่ ด้วยสาเหตุน้ำหลากมาจากอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ซึ่งต่างจากทุกครั้งที่เกิดอุทกภัยเขตบางพลัด ที่มักเกิดจากน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาล้นเอ่อเข้าท่วมที่อยู่อาศัยของชาวบ้านในบริเวณดังกล่าว สำหรับเหตุการณ์น้ำท่วมกรุงเทพด้านเหนือ ในวันที่ 26 ตุลาคม 2544 น้ำได้เข้าท่วมท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งในเวลานั้นเป็นที่ตั้งของ “ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” และศูนย์พักพิงชั่วคราว” และเป็นที่สถานที่จ่อรถชั่วคราวสำหรับผู้ประสบอุทกภัยน้ำท่วมด้วย นับเป็นอุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่รุนแรงมากเป็นประวัติศาสตร์ครั้งหนึ่งของประเทศไทยโดยในบางพื้นที่มีรายงานน้ำท่วมต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งถึงต้นเดือนมกราคม 2555 สถานการณ์จึงได้คลี่คลายสู่ภาวะปกติ⁴⁶

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมา จะเห็นได้ว่า อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาในอดีตจนถึงปัจจุบันเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ 1. สาเหตุทางธรรมชาติ กล่าวคือ ถ้าปีใดลุ่มน้ำเจ้าพระยามีปริมาณน้ำฝนและพายุหมุนเขตร้อนมาก จนเกินความสามารถของแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะรับเอาปริมาณน้ำฝนที่ไหลผ่านมาลงแม่น้ำเจ้าพระยาไปทิ้งลงทะเลได้ทันในช่วงปลายฤดูฝน และมีน้ำทะเลหนุนสูงในเดือนตุลาคมและเดือนพฤศจิกายน จะมีผลกระทบทำให้เกิดอุทกภัยทางท้ายลุ่มน้ำเจ้าพระยาตลอดจนถึงกรุงเทพมหานคร ซึ่งอุทกภัยทางธรรมชาติดังกล่าว แม้จะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยไม่ได้มีผู้ใดเป็นผู้ทำให้เกิดขึ้น แต่การที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีความพร้อมและการป้องกันที่ดีย่อมสามารถลดความรุนแรงจากภัยพิบัติและผลกระทบจากอุทกภัยให้เบาบางลงได้ และ 2. สาเหตุจากการจัดการบริหารน้ำของมนุษย์ เช่น การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่ที่ไม่สัมพันธ์กับปริมาณน้ำฝน ทำให้ต้องระบายน้ำปริมาณมากลงสู่ท้ายเขื่อนเพื่อความปลอดภัยของเขื่อนเอง การจัดระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบระบายน้ำและพังกั้นน้ำตามชุมชนใหญ่ที่ภาครัฐมีอยู่ไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านได้ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทางไหลหรือทิศทางของน้ำที่ผิดพลาด การที่ภาครัฐให้คำมั่นในการจัดการน้ำกับประชาชนหรือเอกชนที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การขาดการวางแผนการขยายตัวของเมืองหรือการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนหรือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือการที่ภาคเอกชนมีการขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรมไปที่ลุ่มต่ำทำให้พื้นที่ที่เคยเป็นที่รับน้ำหายไป หรือการที่ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำการปลูกสร้างอาคารขวางทางน้ำไหล เป็นต้น ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เมื่อเกิดอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาขึ้นแล้วมีความรุนแรงและยาวนานมากขึ้นกว่าในอดีต แต่สำหรับปัญหาว่า รัฐมีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัย หรือไม่ และประชาชนมีสิทธิจะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเนื่องมาจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองได้หรือไม่ แค่นั้นเพียงใด ผู้เขียนจะนำเสนอในบทที่ 3 , 4 และ 5 ต่อไป

⁴⁶ กรมชลประทาน, *อ่างแล้ว, เขิงอรรถที่ 43. น. 8.*

บทที่ 3

หน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ และความรับผิดชอบของรัฐ ในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

จากที่ได้ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภัยพิบัติ อุทกภัยและสาเหตุอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาแล้วจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายไม่สามารถที่จะห้ามมิให้เกิดภัยพิบัติ สาธารณภัยหรืออุทกภัยได้ แต่กฎหมายก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ในการจัดการอุทกภัย เช่น กระบวนการก่อนภัย กระบวนการขณะเกิดอุทกภัย กระบวนการหลังเกิดอุทกภัย และกระบวนการฟื้นฟู และเมื่อรัฐได้อำนาจในการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นแล้ว บางครั้งอาจจะมีการดำเนินการที่สร้างความเสียหายให้เกิดแก่ประชาชนได้ ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาว่า ในคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายจากอุทกภัย รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด หรือรัฐจะต้องรับผิดชอบในกรณีใดบ้าง สมควรที่จะทำความเข้าใจถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย การบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดอุทกภัย แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการน้ำในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หลักความรับผิดชอบของรัฐ และการเยียวยาความเสียหายของรัฐในระบบกฎหมายไทยในความเสียหายจากอุทกภัยตามลำดับดังนี้

3.1 หน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ

ในความมุ่งหมายของการอยู่ร่วมกันเป็นรัฐของมนุษย์นั้นก็เพื่อตอบสนองความต้องการในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบสุขของสังคมเมื่อมนุษย์รวมตัวกันและเกิดเป็นรัฐขึ้น รัฐในฐานะเป็นศูนย์รวมของเจตจำนงของคนในรัฐมีภารกิจในการดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการอยู่ร่วมกัน รัฐจึงมีภารกิจในการดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐในการที่จะดำรงความเป็นรัฐให้อยู่ต่อไปได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยย่อมรับรองสิทธิพื้นฐานของประชาชนในรัฐ และในบรรดาสิทธิต่าง ๆ นั้น สิทธิในชีวิตร่างกายเป็นสิทธิที่เป็นที่หวงแหนกันที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ ดังนั้น รัฐนอกจากจะต้องไม่ล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดด้วย หากรัฐละเลยหรือเพิกเฉยในการวางมาตรการหรือดำเนินการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของบุคคลทั้ง ๆ ที่รัฐอยู่ในฐานะที่กระทำได้

ก็เท่ากับเป็นการปล่อยให้เสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลสูญสลายถูกทำลายหรือไร้ค่าไป และการเพิกเฉยเช่นนั้นย่อมมีค่าเท่ากับว่ารัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในชีวิตร่างกายเสียเอง¹

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 32 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มาตรา 41 บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 73 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มาตรา 37 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้... (2) ป้องกันประเทศ พักพิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 บัญญัติว่า การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 52 บัญญัติว่า รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ มาตรา 57 บัญญัติว่า รัฐต้อง... (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, “หน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติภัยและสาธารณภัย,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 27, น. 1140 – 1142, (2540).

จากการที่รัฐธรรมนูญในอดีตและปัจจุบัน(พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อกลไกและสถาบันหลักของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่จะต้องประกันว่า รัฐจะเคารพ และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ พร้อมกันไปไม่ให้ใครมาล่วงละเมิดไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม ดังนั้น เมื่อมีเหตุการณ์ร้ายแรงที่กระทบต่อความสงบสุขของประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภายในประเทศแล้ว ก็ย่อมเป็นภารกิจของรัฐในการทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น²

3.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ

รัฐนั้นมีจุดประสงค์เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของมนุษย์เพื่อสนองต่อความต้องการร่วมกันในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบสุข และตอบสนองความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐจึงมีการดำเนินการบางอย่างซึ่งจะต้องทำให้จุดประสงค์ดังกล่าวบรรลุผล สิ่งที่รัฐจะต้องทำนี้เรียกว่าภารกิจของรัฐ ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐนั้นในทางทฤษฎีแบ่งได้เป็นสองแนวคือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ ที่เห็นว่ารัฐมีภารกิจอยู่ประการเดียวไม่เปลี่ยนแปลงโดยหากเป็นแนวคิดเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หากเป็นแนวคิดเผด็จการจะเน้นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่สนใจเรื่องสิทธิเสรีภาพ และทฤษฎีสัมพัทธ์ เห็นว่าภารกิจของรัฐนั้นไม่แน่นอน รัฐมีภารกิจได้อย่างหลากหลายและเปลี่ยนไปตามแต่ยุคสมัย โดยที่รัฐแต่ละรัฐในโลกนี้อาจกำหนดเป้าหมายของรัฐที่แตกต่างกันออกไปแต่โดยรวมแล้วภารกิจของรัฐ โดยทั่วไปอาจแยกได้เป็นสองประเภทใหญ่ คือ³

3.1.1.1 ภารกิจพื้นฐาน (Basic Function)

หมายถึงภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือไม่ล่มสลายไป เป็นภารกิจในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้รัฐ สำหรับสิ่งที่จะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงปลอดภัยของรัฐนั้นก็จะมีทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในรัฐ ภัยที่จะมาคุกคามความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอกรัฐนั้นก็ได้แก่ภัยจากการคุกคามของรัฐอื่น เป็นต้น ฉะนั้นภารกิจของรัฐในด้านนี้ก็จำเป็นที่รัฐจะต้องมีการป้องกันภัยดังกล่าวอันได้แก่การดำเนินกิจการทหาร การต่างประเทศ ในส่วนของภัยที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบภายในรัฐนั้นอาจจะเกิดจากการขัดแย้งกันของคนในรัฐ อาชญากรรมต่าง ๆ ใน

²กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, *เพ็ญอ่าว*, น. 1142.

³สมยศ เชื้อไทย, “กฎหมายมหาชนเบื้องต้น”, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), น. 127.

รัฐ การทะเลาะกัน การแย่งชิงทรัพยากรสมบัติกัน ซึ่งจะสร้างความวุ่นวายความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในรัฐ รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรัฐมิให้ถูกละเมิด โดยรัฐจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการในการกิจดังกล่าวรัฐจะดำเนินการโดยการมีตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การกิจพื้นฐานของรัฐนั้นเป็นการกิจที่สำคัญมีความจำเป็น ต่อความปลอดภัย และการดำรงอยู่ของความเป็นรัฐ⁴

3.1.1.2 การกิจลำดับรอง (Secondary Function)

เป็นการกิจที่รัฐจะเลือกทำเพื่อให้ประชาชนในรัฐมีความอยู่ดีกินดีทำให้ประชาชนในรัฐสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะที่เป็นมนุษย์ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการกิจลำดับรองนี้มีความแตกต่างจากการกิจพื้นฐาน กล่าวคือ สำหรับการกิจพื้นฐานแล้วรัฐจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยตัวเองโดยใช้อำนาจมหาชนในการบังคับ ส่วนการกิจลำดับรองนั้นเป็นการกิจที่รัฐอาจจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน และไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางมหาชนในการบังคับแต่อย่างใด⁵

3.1.2 ข้อความคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในการปกครองรัฐนั้นหากอำนาจในการปกครองตกอยู่กับผู้ปกครองเพียงคนเดียวหรือคณะเดียวนั้น ก็อาจจะมีการปกครองที่ใช้อำนาจในการปกครองตามอำเภอใจ เกิดการกดขี่ข่มเหงหรือเกิดการเอารัดเอาเปรียบกันได้ มองเตสกีเออ เห็นว่าเป็นประสบการณ์ของมนุษยชาติที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด จึงต้องใช้อำนาจอับยั้งอำนาจ ดังนั้น ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงมีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออมาใช้ ตามหลักการนี้ในการปกครองบ้านเมืองนั้นอำนาจในการปกครองจะถูกแบ่งแยกเป็น 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร⁶

ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่จะใช้ปกครองบ้านเมือง โดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะเกิดขึ้นในรูปของรัฐสภาเป็นฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของประชาชนในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ ฝ่ายตุลาการ เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง มีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในการวินิจฉัยข้อ

⁴ สมยศ เชื้อไทย, *เพิ่งอ้าง*.

⁵ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3*.

⁶ มองเตสกีเออ, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, แปลโดย วิภาวรรณ ตูยานนท์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528). อ้างถึงใน พรเทพ สุขทรัพย์, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 21.

พิพาทโดยยึดตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น ฝ่ายบริหารนั้นเป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองในการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน ซึ่งฝ่ายบริหารนี้จะประกอบด้วยฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการต่าง ๆ และมีฝ่ายปกครองที่จะนำนโยบายของฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น

ฝ่ายปกครองจึงเป็นฝ่ายที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการให้บรรลุตามภารกิจของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นงานที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นก็ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ในการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย คำว่าหน้าที่ หมายถึง กิจที่จะต้องทำด้วยความรับผิดชอบ ดังนั้น หน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายก็คือ การดำเนินการที่ฝ่ายปกครองจะต้องทำ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัตินั้นอาจจะแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ทั่วไป และหน้าที่เฉพาะ⁷

3.1.2.1 หน้าที่ทั่วไป

เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหน้าที่หรืออาจมอบภาระอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะทั่ว ๆ ไป เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล หรือเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารนั้น แต่เนื้อหาสาระของกฎหมายไม่ได้บอกหรือกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการ หรือสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจน อนึ่งหน้าที่ทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดนี้ มักมีความเชื่อมโยง หรือเกี่ยวพันกับเรื่องของนโยบาย แนวคิด หรือเป็นเรื่องหน้าที่ในทางบริหาร หน้าที่ทั่วไปนี้แม้จะมีการบัญญัติเป็นกฎหมายก็ไม่ก่อตั้งสิทธิให้แก่ปัจเจกบุคคล⁸

3.1.2.2 หน้าที่เฉพาะ

เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดลักษณะของเนื้อหาสาระ ที่มุ่งไปในทางกำหนดให้เป็นหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงแก่ฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ในบางกรณีจะเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิให้แก่ปัจเจกบุคคล หน้าที่เฉพาะเรื่องนี้หากฝ่ายปกครองได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้วอาจจะก่อให้เกิดผลในทางนิติสัมพันธ์หรือไม่ก็ได้แล้วแต่กรณี⁹

⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2554. น. 1289.

⁸ สรรีรัตน์ หมวดเมือง, “คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 26.

⁹ สรรีรัตน์ หมวดเมือง, *เพิ่งอ้าง*, น. 30.

3.2 ข้อความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในสถานการณ์เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เป็นเหตุการณ์ที่อาจจะเรียกได้ว่าเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะเกิดความไม่ปกติในสังคมหรือในรัฐขึ้น เหตุการณ์นี้จะต้องมีการจัดการตามกลไก ที่ได้วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องมีการดำเนินการโดยเร็ว ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงต้องอาศัยอำนาจพิเศษบางอย่างเพื่อที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอำนาจที่มากกว่าในยามปกติ ซึ่งการให้อำนาจในลักษณะนี้จำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย และการใช้อำนาจอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลบางคนได้

3.2.1 ความหมายของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในสถานการณ์ปกติการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น การกระทำทางปกครองฝ่ายปกครองต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่ในภาวะบางอย่างนั้นการที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมายก็สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้การปฏิบัติภารกิจอาจจะไม่บรรลุเป้าหมาย หรืออาจจะไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาให้ทันการณ์ได้ ซึ่งอาจจะส่งผลเสียหายร้ายแรงได้ในบางสถานการณ์ ดังนั้น ในสถานการณ์บางอย่างทำให้ฝ่ายปกครองต้องเลืกระหว่างการปฏิบัติตามกฎหมายปกติหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ขึ้นก็จำเป็นที่จะต้องให้อำนาจรัฐเป็นพิเศษแก่ฝ่ายบริหารแต่ก็มีใช้การให้อำนาจอย่างไร้กฎเกณฑ์

ภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์ที่ผิดไปจากการบริหารโดยปกตินี้อาจเรียกว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงที่ส่งผลสองประการคือ ยกเว้นการบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายปกติที่ใช้บังคับต่อฝ่ายปกครอง โดยใช้บังคับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายพิเศษกับการกระทำของฝ่ายปกครอง สถานการณ์ฉุกเฉินนี้เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน มีผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชน เป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อย สถานการณ์นี้บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด มิฉะนั้นแล้วอาจส่งผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะ และทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ปกติของกฎหมายได้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะสภาพทางข้อเท็จจริงทำให้ไม่อาจทำได้ หรือการปฏิบัติตามกฎหมายจะทำให้การปฏิบัติ

หน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าออกไป สถานการณ์ไม่ปกติ นั้น เช่น สงคราม หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น¹⁰

ผลของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะทำให้เกิดอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งตรงกับถ้อยคำในภาษาอังกฤษว่า Emergency power หรือ State of Emergency เป็นอำนาจพิเศษที่ฝ่ายบริหารใช้จัดการกับการคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยซึ่งในเวลาปกติไม่สามารถทำได้¹¹ ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายปกติที่ทำให้หน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องเสียไป แต่ทั้งนี้ฝ่ายปกครองก็ต้องผูกพันต่อความชอบด้วยกฎหมายในภาวะวิกฤตการณ์ แต่การกระทำของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ไม่ปกตินี้ก็มิได้รับการยกเว้นจากการตรวจสอบ โดยศาลยังมีอำนาจในการที่จะตรวจสอบการกระทำทางปกครองในสถานการณ์ไม่ปกตินี้ได้ ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกตินี้มิได้เป็นข้อยกเว้นหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด แต่ทฤษฎีเรื่องนี้ก็มีอันตรายอยู่ไม่น้อยเพราะฝ่ายปกครองสามารถอ้างเหตุฉุกเฉินไม่ปกติในการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ และการควบคุมตรวจสอบโดยศาลซึ่งกระทำขึ้นในภายหลังจากการที่ใช้อำนาจไปแล้วก็ไม่อาจป้องกันการกระทำดังกล่าวได้¹²

3.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(1) ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติ (Circumstances Normales)

ในประเทศฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐยอมรับว่าในเวลาที่มีสถานการณ์ไม่ปกติการบังคับการตามกฎหมายทำได้ไม่เหมือนในเวลาที่มีสถานการณ์เป็นปกติการนำรัฐบัญญัติและข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้ในเวลาที่สถานการณ์ปกติไปใช้บังคับในเวลาที่มีสถานการณ์ไม่ปกติยังเป็นการไม่เหมาะสม จึงได้สร้างกฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับในเวลาที่มีสถานการณ์ไม่ปกติ ซึ่งกฎหมายนี้ได้ขยายอำนาจของฝ่ายปกครองออกไปจากที่มีอยู่เดิมในเวลาที่มีสถานการณ์เป็นปกติ

(2) ทฤษฎีความจำเป็นของรัฐ (The Doctrine of State Necessity)

ทฤษฎีความจำเป็นของรัฐ นี้เป็นทฤษฎีในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้การยอมรับว่าเป็นรากฐานของทฤษฎีกฎหมายทั่วไป

¹⁰ ศุภชัย ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง หลักความชอบด้วยกฎหมาย”, (กรุงเทพมหานคร : ศุภสภา, 2554), น. 16.

¹¹ เสงี่ยม ไทยยิ่ง “อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินกับสิทธิมนุษยชน : ศึกษาในกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 8.

¹² ศุภชัย ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้ว เจริญพร ที่ 10, น. 22.

เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพความเป็นจริง ที่รัฐต่าง ๆ จะกระทำเพื่อปกป้องประโยชน์ของรัฐนั้น การนำหลักว่าด้วยความจำเป็นของรัฐมาใช้มีเงื่อนไข คือ เกิดอันตรายที่ใกล้จะถึงและคุกคามกับประโยชน์ที่มีความสำคัญ การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ง่ายต่อการเบี่ยงเบนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำใดๆ นั้น ต้องทำเท่าที่จำเป็น การกระทำเกินกว่าเหตุเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง¹³ ในระหว่างที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจะเกิดความขัดแย้งระหว่างการคุ้มครองสิทธิกับประโยชน์สาธารณะขึ้น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินอาจจะได้รับการยกเว้น

3.2.3 ผลของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(1) เป็นการยกเว้นการใช้กฎหมายปกติ

ในภาวะวิกฤตในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องใช้ความรวดเร็วในการแก้ไขสถานการณ์เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย หากใช้กฎหมายปกติบังคับกับการดำเนินการดังกล่าวแล้วก็อาจจะทำให้การแก้ไขสถานการณ์ไม่บรรลุเป้าหมาย หรือการแก้ไขสถานการณ์อาจจะไม่มีประสิทธิภาพไม่ทันการณ์ จะส่งผลเสียหายได้ ในสถานการณ์ฉุกเฉินนี้จึงต้องให้อำนาจรัฐเป็นพิเศษโดยจะยกเว้นการใช้กฎหมายบางอย่างที่บังคับใช้ในสถานการณ์ปกติ

(2) ใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ

การใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นการใช้อำนาจเพื่อที่จะเข้าจัดการแก้ไขสถานการณ์ ให้มีประสิทธิภาพซึ่งในบางครั้งมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการแก้ไขเหตุการณ์นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ กฎหมายพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะให้อำนาจรัฐในการกระทำการดังนั้นได้ ซึ่งก็จะมีกำหนดไว้แตกต่างกันออกไปบางรัฐมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ บางรัฐตราเป็นกฎหมาย บางรัฐอาศัยแนวคำวินิจฉัยของศาล

(3) เป็นอำนาจชั่วคราว

การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกฎหมายให้อำนาจรัฐมากและอาจมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนมากกว่าการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ปกติ ดังนั้น จึงต้องให้อำนาจในช่วงเวลาที่สั้นที่สุด และรัฐจะมีอำนาจดังกล่าวได้ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติที่เรียกว่าสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น การใช้อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจชั่วคราวซึ่งในกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐจะกำหนดเอาไว้ว่าสถานการณ์เช่นใดรัฐจึงจะมีอำนาจพิเศษและจะกำหนดระยะเวลาของการใช้อำนาจเอาไว้ด้วย

¹³ Jaime Orea, Human Right in State of Emergency in International Law, (Oxford, Clarendon Press, 1992), PP. 221 – 222.

3.2.4 ระบบของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน สามารถแยกได้เป็น 3 ระบบ¹⁴

คือ

(1) ระบบที่ไม่มีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่ไม่มีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญก็เนื่องมาจากเกรงว่าการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญจะเปิดทางให้ฝ่ายบริหารอาศัยข้ออ้างว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินและนำประเทศไปสู่ระบอบเผด็จการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา

(2) ระบบที่มีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญโดยสังเขป การที่บัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญโดยสังเขปในรัฐธรรมนูญนั้น เพราะเห็นว่าหากมีการบัญญัติโดยละเอียดแล้วเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นกฎเกณฑ์นั้นอาจไม่สามารถบังคับได้จริง โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการบัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีในการกำหนดมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน

(3) ระบบที่มีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างละเอียด ในระบบนี้จะมีการบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญโดยละเอียด เนื่องจากเห็นว่าถ้าไม่มีการบัญญัติไว้โดยละเอียดแล้ว เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นองค์กรของรัฐจะอาศัยโอกาสในการขยายอำนาจของตนออกไปได้ ประเทศที่ใช้ระบบนี้คือ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติในเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉินเอาไว้โดยละเอียด

3.3 แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการน้ำ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้นั้น การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย จะเป็นการพัฒนาระบบชลประทานมาใช้เพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกและการเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น โครงการคลองรังสิต นครนายก เพื่อพัฒนาบริเวณทุ่งรังสิตให้เป็นแหล่งการเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก (เปลี่ยนจากเดิมที่เป็นการเกษตรเพื่อยังชีพ) โดยเฉพาะการปลูกข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกอันดับหนึ่ง สำหรับความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมหรือ

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน”, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 217.

อุทกภัย เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรในอดีตที่มีไม่มากนัก ประกอบกับลักษณะบ้านเรือน (ใต้ถุนสูง) ทำให้เมื่อเกิดภาวะอุทกภัย ประเทศจะไม่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจมากนัก

เมื่อมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้ในประเทศไทยเมื่อปี (พ.ศ. 2504 – 2514) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1- 2 มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำจะเน้นที่การสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ (ชลประทานหลวง) ระบบชลประทานทั่วไป และพัฒนาโครงการอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ทุกภูมิภาค เช่น เขื่อนภูมิพล (จังหวัดตาก) เขื่อนเจ้าพระยา (จังหวัดชัยนาท) เขื่อนสิริกิติ์ (จังหวัดอุตรดิตถ์) เขื่อนสิรินธร (จังหวัดอุบลราชธานี) เป็นต้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการส่งออก ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า กระจายรายได้สู่ชนบท รักษาระดับสินค้าเกษตร สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ มีการเร่งรัดการเกษตรชลประทาน และปรับรูปแบบการพัฒนาจากเดิมเป็นเขตพื้นที่เปลี่ยนเป็นการพัฒนาลุ่มน้ำทั้งลุ่มน้ำ และมีการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรในพื้นที่ขาดแคลนน้ำ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งขยายการผลิตด้านอุตสาหกรรมและการเกษตร เร่งบูรณะทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ มีการจัดสร้างฝาย น้ำล้นและคันดินเพื่อเก็บกักน้ำ แต่เน้นเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ การปฏิรูปที่ดินจัดรูปที่ดินในเขตชลประทาน และการจัดให้มีหน่วยงานกลางในระดับสูง เพื่อทำการศึกษาดำเนินการวางแผนในเรื่องการจัดทำแผนและโครงการแหล่งน้ำร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อระดมเงินออม ส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก การค้าต่างประเทศ พัฒนาชนบท และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ มีการปรับปรุงพื้นที่ในเขตชลประทาน 16 ล้านไร่ เพื่อให้เป็นการเกษตรชลประทานที่สมบูรณ์และสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ได้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ มีการแยกเป็นแผนงานที่ 3 แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ มีโครงการพัฒนาบ่อน้ำตื้นเพื่อเป็นแหล่งน้ำเสริมการเกษตร มีการสนับสนุนให้มีการประสานแผนการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ มีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีอยู่ โดยเน้นการบริหารและการจัดการเพื่อให้การใช้น้ำสำหรับกิจกรรมต่อเนื่องเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐานให้กระจายอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินในบริเวณที่มีศักยภาพ พัฒนาแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรแหล่งน้ำ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจการค้า กระจายรายได้สู่ชนบท เร่งปรับปรุง

คุณภาพชีวิต สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ อยู่ในส่วนที่ 4 แนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม บทที่ 4 การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบ (การใช้แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการอุตสาหกรรม ให้เกิดความสมดุล) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) มีวัตถุประสงค์หลัก¹⁵ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และ ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ สนับสนุนแนวทางการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยา ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิด¹⁶ ในการพัฒนาจากเดิมเน้นให้เศรษฐกิจมีความเจริญเติบโต (Economic Growth) มีเสถียรภาพ (Economic Stability) และมีความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Justice) มาเพิ่มสำคัญของแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ เน้นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการถ่ายโอนอำนาจของส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู เฝ้าระวัง ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พื้นที่สาธารณะ แหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) มีวัตถุประสงค์หลัก¹⁷ เพื่อสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยมีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักสำคัญ ในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลางหรือความสมดุล ระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ การเข้าถึง การใช้และแบ่งปันผลประโยชน์ รวมทั้งไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินขีดความสามารถในการฟื้นตัวของทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ เน้นเรื่องการดำรงความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารจัดการน้ำของไทยที่ผ่านมา จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำ ในลักษณะที่เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ เพื่อ

¹⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพมหานคร : เม็ดทราย พรินต์ติ้ง, 2539), น. 97.

¹⁶ สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2544 – 2549.

¹⁷ สรุป (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 น. 8 – 10.

นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่ได้มีการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ เพื่อป้องกันภัยพิบัติที่เกิดจากภาวะน้ำแล้งหรือน้ำท่วมเท่าที่ควร

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ภายหลังจากที่ประเทศไทย ประสบปัญหาภาวะภัยน้ำท่วมรุนแรง (พ.ศ. 2554) เป็นครั้งแรกที่มีการระบุเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อป้องกันภัยน้ำท่วมหรืออุทกภัย ไว้ในแผนพัฒนาฯ บทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน มีการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำท่วมและน้ำแล้ง มีการประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีการวางแผนสร้างภูมิคุ้มกัน และกำหนดแนวทางพัฒนา คุ่มครองพื้นที่ป่าไม้ และเขตอนุรักษ์ การพัฒนาระบบสารสนเทศ และการจัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ เพื่อลดปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งอย่างยั่งยืน เช่น การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับจัดการน้ำ การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรกลุ่มน้ำ การจัดทำแผนบริหารจัดการกลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ การจัดการพื้นที่วิกฤตภัยแล้งและภัยน้ำท่วม การทำแผนป้องกันและเตือนภัย การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เช่น การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมืองให้สอดคล้องกับระบบจัดการน้ำ และไม่ให้มีการปลูกสร้างอาคารที่อยู่อาศัยกีดขวางทางน้ำ¹⁸ เป็นต้น

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และ ระดับประเทศในทุกขั้นตอนของของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ในส่วนของการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติหรืออุทกภัย ปรากฏอยู่ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงของประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ และมีเป้าหมายที่จะสร้างความมั่นคงด้านน้ำ และบริหารจัดการน้ำในระดับกลุ่มน้ำให้มีความสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำทุกกิจกรรม กับปริมาณน้ำต้นทุน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ และลดจำนวนประชาชนที่ประสบปัญหาจากการขาดแคลนน้ำ ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำทั้งภาคการผลิต

¹⁸ สรุป แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2554) น. 137 – 149

และการบริโภค ป้องกันและลดความเสียหายจากอุทกภัยและภัยแล้ง และมีเป้าหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง สำหรับการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผน ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น เสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะหลักการเกิดภัย และส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ¹⁹

สำหรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอยู่ใน มาตรา 72 บัญญัติว่า รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้ (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และ (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น และในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ข. ด้านอื่น ๆ (1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

3.4 การกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาน้ำท่วม

สำหรับการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการภัยพิบัติของประเทศในปัจจุบันแล้ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีรับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการเกิดอุทกภัยหรือสาธารณภัยมีความรุนแรงมากกว่าในอดีต ครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง และอาจเกิดขึ้นพร้อมกันหลายพื้นที่ถึงขนาดที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือหน่วยงานท้องถิ่นที่มีเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นไม่อาจรับมือได้ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเอง และมีความจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากบุคคลหรือ

¹⁹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 หน้า 105 – 116.

หน่วยงานอื่นในระดับภูมิภาค ระดับชาติ อาจไปจนถึงระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้ยื่นมือเข้าช่วยเหลือ เยียวยา และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต²⁰ สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียน จะขอเสนอตัวอย่างองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติและอุทกภัย โดยแบ่งเป็น องค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานระดับกรมหรือสำนักงาน และ องค์กรส่วนท้องถิ่นตามลำดับดังนี้

3.4.1 องค์กรระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ที่ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 ตามปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) และต่อมากลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ได้มีการทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการ ภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือเชิงรุกระดับภูมิภาคผูกพันประเทศ สมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ที่จะร่วมมือกันประสานงานความช่วยเหลือทางเทคนิค และการระดมทรัพยากร ระดับภูมิภาค ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อจัดการภัยพิบัติทุกด้าน โดยความตกลงดังกล่าว ได้ริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2547 หลังจากเหตุการณ์สึนามิ ความตกลงนี้ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงต่างประเทศของสมาชิกเมื่อปี พ.ศ. 2548 และมีผลผูกพันทางกฎหมาย ในวันที่ 24 ธันวาคม 2552 หลังการให้สัตยาบันของสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ โดยความตกลงดังกล่าว มีทั้งหมด 11 ส่วน 36 มาตรา วัตถุประสงค์ของข้อตกลง (ส่วนที่ 2) คือ การจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหาย จากภัยพิบัติที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกได้ และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันในระดับชาติและเพิ่มความร่วมมือ ในระดับภูมิภาคและนานาชาติให้มากขึ้น²¹

3.4.2 หน่วยงานระดับชาติ

สำหรับการจัดการกับปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ ของมหาอุทกภัย ในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลในขณะนั้นได้จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัย (ศปภ.)” เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พล.ต.อ.

²⁰ อังคนาวดี ปิ่นแก้ว, “การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ : ศึกษา กฎหมายฝรั่งเศส”, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558) . น.8.

²¹ องค์กรเฮล์เพอจ อินเตอร์เนชันแนล และคณะทำงานเอพีจี, “การประเมินแผน นโยบาย และการ ดำเนินงานจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย”, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่ง เอเชีย, 2556), น.2.

ประชา พรหมนอก) เป็นประธานแทนที่จะให้รองนายกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ) ที่กำกับดูแลกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักและมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการภัยพิบัติ แต่กลับไม่มีบทบาทที่ชัดเจนในการจัดการอุทกภัยใน สปภ.²²

อย่างไรก็ตามภายหลังเหตุการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2554 รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมา 2 คณะ เพื่อดำเนินการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้น คือ

1) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) มีอำนาจหน้าที่โดยรวมคือระดมความคิดเห็นและความรู้เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศในระยะยาว รวมทั้งจัดทำข้อเสนอจัดตั้งองค์กรถาวร วิธีการบริหารจัดการ การบริหารการเงิน การสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน แนวทางการปฏิบัติราชการ แผ่นดินในการฟื้นฟูและพัฒนา และข้อเสนออื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศจากภัยธรรมชาติในระยะยาวและวางแผนอนาคตการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี²³

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนนโยบาย แผนงานและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ระดมความคิดเห็นและความรู้เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและการวางระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และวางกรอบการลงทุนด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศเสนอแก่รัฐบาล²⁴

ในปี พ.ศ. 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 สั่งให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ฉบับ ได้แก่ 1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟู และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 และ 3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 แต่ให้คงสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำ และอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ให้เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่

²² ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, “แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติ กรณีศึกษาอุทกภัย”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555), น 32.

²³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 134 ง ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2554 น. 1.

²⁴ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, *อ้างแล้ว*, น.33.

ในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลสภาพภูมิอากาศ สภาพน้ำ ในลุ่มน้ำและเขื่อนหรือที่กักเก็บน้ำ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเสนอต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และในขณะเดียวกันก็แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ปัญหา อุทกภัย ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศ บูรณาการการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำ โดยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามวิกฤติ ให้มีการประสานกับคณะกรรมการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ (กปภช.) ซึ่งสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ใน ปี พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 เห็นชอบ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558 – 2569) นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 185/2558 แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น ทำหน้าที่ผลักดันและขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558 – 2569) ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และ มีประสิทธิภาพ เสนอแนะนโยบายหรือแผนงานการบริหารจัดการน้ำที่จำเป็นต่อคณะรัฐมนตรี จัดทำ แผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำในภาพรวม ทั้งในภาวะ ปกติและในภาวะวิกฤติ เพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้มีความเหมาะสม พิจารณาและตรวจสอบ แผนปฏิบัติการ แผนงานโครงการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อำนาจการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์ กันทั้งระดับประเทศและระดับลุ่มน้ำ รวมทั้งเสนอนายกรัฐมนตรีให้สั่งการหรือควบคุมให้มีการ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะประธาน คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ได้จัดให้มีการประชุม กนช. ครั้งที่ 1/60 เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2560 ณ ดิگสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ภายหลังการประชุม ที่ประชุมมีมติมอบหมาย ให้หน่วยงานร่วมกันบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยเร็วต่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชน เน้นการสร้างความรับรู้ความเข้าใจ กับประชาชนในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ และนายวรศาสตร์ อภัยพงษ์ อธิบดี

กรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้แถลงผลการประชุมว่า รัฐบาลได้เร่งแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ทั้งปัญหาน้ำแล้ง น้ำท่วม และน้ำเสีย มาอย่างต่อเนื่อง โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ร่วมกัน แก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นให้มีการทบทวนแก้ไขปัญหากลับกับ แหล่งกักเก็บน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั่วประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร รวมถึง การประกันภัยทางการเกษตร เชื่อมโยงกับแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agri-map) และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรโดยกระบวนการแปรรูป การสร้างความรับรู้ความเข้าใจ ให้กับภาคประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อเตรียมพร้อมรองรับสถานการณ์ ที่จะเกิดขึ้น และการจัดหาแหล่งน้ำดิบให้กับพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำ นอกจากนี้ ยังกำชับให้เร่งรัดจัดหา ระบบประปาหมู่บ้านให้ครบทุกหมู่บ้านให้เป็นไปตามแผน พร้อมทั้งเร่งรัดการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการ ข้อมูลน้ำ ป่า และที่ดิน โดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พร้อมกันนี้ ในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ที่ประชุมได้เห็นชอบโครงการปรับปรุงและฟื้นฟู แหล่งน้ำโดยความร่วมมือของกองทัพร่วมกับมูลนิธิอุทกพัฒน์ จำนวน 22 โครงการ ในพื้นที่ 15 จังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำในช่วงน้ำหลาก การกระจายน้ำให้กับพื้นที่การเกษตร ประมาณ 2,600 ไร่ มีน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 3.57 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยมอบหมายให้ กษ. นำแผนพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ 4 แห่ง ประกอบด้วย บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ บึงสีไฟ จังหวัดพิจิตร กว๊านพะเยา จังหวัดพะเยา และหนองหาน จังหวัดสกลนคร ไปหารือร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับกรมทรัพยากรน้ำและกรมชลประทานให้ร่วมกันทบทวนการใช้ประโยชน์ จากน้ำในโครงการไฟฟ้าพลังน้ำสตึงนัม ซึ่งมีศักยภาพสามารถนำน้ำมาใช้ได้ในพื้นที่ภาคตะวันออก รองรับการพัฒนาได้ไม่น้อยกว่า 400 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี อีกทั้งให้กรมทรัพยากรน้ำเป็นเจ้าภาพ ในการหารือเพื่อเร่งรัดการทบทวนและปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำตามภารกิจถ่ายโอนที่ได้มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วประมาณ 10,000 แห่งทั่วประเทศ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ จากแหล่งน้ำที่ได้พัฒนาขึ้นอย่างคุ้มค่าและยั่งยืนต่อไป และที่ประชุมยังเห็นชอบให้มีการกลั่นกรอง แผนงานบูรณาการการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยให้พิจารณาในแต่ละแผนที่ (Area base) ควบคู่กับการพิจารณาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี นอกจากนี้ กษ. ยังได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งจัดทำชุดข้อมูลสร้างการรับรู้ที่ถูกต้อง ให้กับประชาชนในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบผ่านสื่อต่าง ๆ แบ่งเป็น 4 หมวดหลัก ได้แก่ (1) การกักเก็บน้ำ ระบบส่งน้ำ และระบบการระบายน้ำในแต่ละสภาพภูมิประเทศ (2) ข้อมูล สถานการณ์น้ำ จำแนกเป็นรายภูมิภาคและความเชื่อมโยงในการใช้น้ำร่วมกัน (3) การดำเนินการของ

รัฐบาลทั้งที่เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า โดยจำแนกเป็นปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง และมาตรการระยะยาวที่มีความยั่งยืน (4) ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการแก้ไขการบริหารจัดการน้ำ²⁵

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นว่า คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำระดับชาติหรือหน่วยงานของรัฐใด จะถือเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ย่อมขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจบริหารประเทศจะเป็นผู้กำหนด และย่อมแตกต่างกันไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น สำหรับในปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หน่วยงานระดับชาติที่มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ก็คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)

3.4.3 หน่วยงานระดับกรม

สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ระดับกรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย มีหลายหน่วยงาน เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา และสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นต้น แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะยกตัวอย่างเฉพาะบางหน่วยงานดังต่อไปนี้

กรมอุตุนิยมวิทยา

กรมอุตุนิยมวิทยา มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุตุนิยมวิทยา โดยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจ เฝ้าระวัง ติดตาม รายงานสภาวะอากาศ อากาศเพื่อการบิน และปรากฏการณ์ธรรมชาติ รวมทั้งให้ความรู้และบริการด้านอุตุนิยมวิทยาด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว แม่นยำ และทันเหตุการณ์ เพื่อประโยชน์สูงสุดในเชิงเศรษฐกิจและสังคม เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นการป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐจากภัยธรรมชาติ²⁶

²⁵ รัฐบาลไทย, “การประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ครั้งที่ 1/60” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/3472>.

²⁶ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, “การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554), น.33.

กรมชลประทาน

กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ²⁷

กรมทรัพยากรน้ำ

กรมทรัพยากรน้ำ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผนและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งระดับภาพรวมและระดับลุ่มน้ำ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน²⁸

กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่าง ๆ การโยธาธิการ การออกแบบการก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง พื้นที่และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีเกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน²⁹

3.4.4 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่สุดเมื่อเกิดเหตุการณ์อุทกภัย เช่น สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลนครปากเกร็ด เป็นต้น

สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

1. ควบคุมดูแลและบำรุงรักษาท่อระบายน้ำ คู คลอง รวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการระบายน้ำ
2. พัฒนา ก่อสร้าง และปรับปรุง ท่อระบายน้ำ คู คลอง รวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการระบายน้ำ

²⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, เพ็ญอ้าง, น. 40

²⁸ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, เพ็ญอ้าง, น. 50.

²⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, เพ็ญอ้าง, น. 53.

3. ปฏิบัติการป้องกัน และแก้ไขเหตุการณ์น้ำท่วมกรุงเทพมหานครประจำปี 4. ควบคุมดูแลการปฏิบัติการและบำรุงรักษาโรงงานกำจัดน้ำเสียต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร 5. วางโครงการและแผนระยะสั้น แผนระยะปานกลาง และแผนระยะยาว สำหรับการระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วมและกำจัดน้ำเสีย 6. เป็นหน่วยงานวิชาการที่กำหนดมาตรฐาน และออกแบบสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการระบายน้ำ และ 7. ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล จากเครือข่ายซึ่งตั้งอยู่ที่สถานีบังคับน้ำต่าง ๆ กระจายอยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผ่านเครือข่ายสื่อสารด้านคอมพิวเตอร์ และเครือข่ายสื่อสารจากรายงานของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งแผนปฏิบัติงานสำหรับการป้องกันน้ำท่วม³⁰

สำหรับตัวอย่างการบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด

คุณเพชรดา เวชศรี เจ้าหน้าที่เทศบาลนครปากเกร็ด ได้นำเสนอว่า โดยสภาพพื้นที่ชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ดมีพื้นที่ 36.04 ตร.กม. ครอบคลุม 5 ตำบล 63 ชุมชน ตั้งอยู่ริมน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออก แนวคลองเชื่อมลงสู่แม่น้ำมีงบประมาณ 900 – 1,000 ล้านบาท ประชากร 179,000 คน มีครัวเรือนทั้งสิ้น 80,000 ครัวเรือน เป็นเมืองพักอาศัย การพาณิชย์กรรม สำหรับประสบการณ์อุทกภัย ปี 2538 นั้น น้ำเหนือหลากตามแนวริมน้ำมีความสามารถในการรับน้ำเหนือไหลหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยา ได้ในระดับ 2.8 เมตร รทก. ไม่มีแนวเขื่อนถาวรริมน้ำ กันโดยแนวกระสอบทรายริมน้ำ และซอยวัดกู่ สภาวะน้ำท่วมถึงแนวติวานนท์จากคลองบ้านใหม่ถึงแนวคลองบางตลาดระดับ 1 – 2 เมตร มีพื้นที่ประสบภัย 30% ของพื้นที่ จากประสบการณ์ดังกล่าวได้วางแผนเมืองโดยมีการสำรวจระดับพื้นที่ ก่อสร้างถนนทุกสายเป็น ค.ส.ล. พร้อมทั้งระบายน้ำปรับปรุงระบบระบายน้ำ เขื่อนริมคลองเพื่อเก็บและควบคุมน้ำ ความยาวรวม 48 กม. เพื่อรับน้ำฝนและป้องกันน้ำหลาก สร้างสถานีสูบ 17 แห่ง บ่อสูบ 23 บ่อ ยกกระดับเป็นแนวคันกันน้ำ ชั้น 2 ที่ ถนนสุขาประชาสรรค์ 1, ถนนสุขาประชาสรรค์ 2 (ซอยวัดกู่) สร้างเขื่อนริมน้ำ (โดยกรมโยธาธิการ) จากคลองบ้านใหม่ถึง ท่าน้ำปากเกร็ด ระดับสูง 1 – 1.5 เมตร สำหรับสถานการณ์มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 นั้น น้ำเหนือเริ่มมามากจากฝนตกหนักตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ระดับน้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นต่อเนื่อง มีน้ำมาจาก 2 ทาง คือ 1) น้ำเหนือหลากล้นตลิ่งมาทางแม่น้ำเจ้าพระยา 2) น้ำท่วมทุ่งมาทางทุ่งรังสิต – นวนคร การเตรียมรับมือมหาอุทกภัย ปี 2554 นั้น ทางเทศบาลมีการดำเนินการ ดังนี้ 1) ตั้งศูนย์อำนวยการ โดยนายกฯ เป็นหัวหน้าศูนย์ฯ และศูนย์ย่อยที่พื้นที่ริมน้ำ 2) จัดทำแผนฉุกเฉินตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554 3) ตั้งชุดเฉพาะกิจตามภารกิจของเทศบาล โดยสถานการณ์ที่ควบคุมได้ระดับน้ำ 3 – 3.80 เมตร รทก. สำหรับนครปากเกร็ดโมเดลมี 8 ภารกิจได้แก่ภารกิจ 1 หน่วยเฝ้าระวัง 24 ชม. ภารกิจ 2 หน่วยประชาสัมพันธ์ ภารกิจ 3 หน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ภารกิจ 4

³⁰ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, เพ็ญอวัจ , น. 62.

หน่วยบรรเทาทุกข์ การกิจ 5 ศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย การกิจ 6 หน่วยบรรเทาภัยฉุกเฉิน การกิจ 7 หน่วยส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา และภารกิจ 8 หน่วยติดตามประเมินสถานการณ์ จากการดำเนินการดังกล่าวเมื่อเกิดภาวะอุทกภัยในปี 2554 ขึ้น มีพื้นที่ประสบภัยบริเวณริมน้ำเจ้าพระยา 3% ของพื้นที่ทั้งหมด คร่าวเรือนประสบภัย 2,000 คร่าวเรือน จาก 80,000 คร่าวเรือน สร้างความรักความสามัคคีในชุมชน กลุ่มจิตอาสา และชุมชนร่วมกันในการห้องเมืองจากอุทกภัย และเกิดรูปแบบการมีส่วนร่วม วัด – ชุมชน – เทศบาล โดยใช้งบประมาณในการป้องกันฯ 150 ล้านบาท จากงบ 1,000 ล้านบาท สำหรับการแก้ปัญหาโดยอนาคตทางเทศบาลมีแผนจะสร้างเขื่อนริมน้ำตลอดแนวเจ้าพระยาโดยจะออกแบบจากข้อมูลน้ำปี 2554 มีการปรับปรุงคลองให้พร้อมรับน้ำ และปรับปรุงระบบระบายน้ำ/สถานีสูบน้ำให้เพียงพอ จุดเด่นประการสำคัญของพื้นที่นี้คือแนวทางการจัดการน้ำโดยชุมชนที่มามีส่วนร่วม มีหลักการดังนี้ ท้องถิ่นต้องเป็นหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้ชุมชนและบูรณาการทุกภาคส่วนเตรียมพร้อมรับมือ น้ำ มีการใช้ข้อมูลและความร่วมมือชุมชนในพื้นที่ โดยจัดทำแผนที่ชุมชนและประเมินข้อมูลน้ำจากแหล่งที่เชื่อถือได้ ใช้สื่อท้องถิ่นชุมชนในการสร้างความเข้าใจ และร่วมมือป้องกันเพื่อพื้นที่ส่วนรวม โดยจัดทำเครือข่ายการป้องกันภัย ต้องมีพื้นที่เสียสละ เสียวยาพื้นที่ประสบภัยจัดทำข้อมูลการช่วยเหลือ ป้องกันภัยน้ำ ต้องเข้าใจธรรมชาติของน้ำไม่ขวางทางน้ำ โดยเทศบาลและชุมชนต้องจัดทำข้อมูลจุดอ่อน จุดแข็งพื้นที่รับน้ำ และวิธีการทำคันกันน้ำแต่ละพื้นที่ รวมทั้งแหล่งวัสดุ การระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อเตรียมรับน้ำ สิ่งที่ต้องถื่นอยากได้จากหน่วยงานภายนอกคือ ความรู้ทางวิชาการในการป้องกันอุทกภัยในเรื่องข้อมูลความเร็วของน้ำการวางระดับแนวคันกันน้ำที่ปลอดภัย ฯลฯ และข้อมูลที่ถูกต้อง การประสานงานที่รวดเร็ว การช่วยเหลือเยียวยาที่ทั่วถึงเป็นธรรม การวางแผนบริหารจัดการน้ำที่ชัดเจนจากภาครัฐ³¹

3.5 หลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

3.5.1 พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจในการปกครองประเทศไทยเป็นของพระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ย่อมไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกับหลักที่ถือปฏิบัติในประเทศ

³¹ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและการรับรู้ภัยพิบัติแผ่นดินไหว ในภาคกลางของประเทศไทย”, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น. 33 .

อังกฤษ³² ที่ว่า “The King can do no wrong” และหลักที่ถือกันในฝรั่งเศสว่า “รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งเนื่องจากการกระทำของรัฐ” การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใด ๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทประการใด ๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณา ได้ถามติบอยโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 เดือน”³³

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องร้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง โดยในช่วงแรกของพัฒนาการหลักความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการพัฒนาร่วมไปกับความรับผิดชอบของเอกชน และได้มีการแบ่งแยกหลักความรับผิดชอบของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแยกต่างหากจากความรับผิดชอบของเอกชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายที่นำมาใช้ก็คือหลักตัวแทนและหลักละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ในการกระทำของเจ้าหน้าที่ และเมื่อชดใช้เท่าใดหน่วยงานก็อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ในทำนองเดียวกับความรับผิดชอบของนายจ้างหรือตัวการแทนลูกจ้างหรือตัวแทน หลักดังกล่าวใช้เรื่อยมาจนกระทั่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ³⁴

3.5.2 ลักษณะของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน

³²ถาวร เกียรติทัฬหี. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง”. พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2544), น. 270.

³³กิติกุล กิตติวโรตม. “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดของทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 49.

³⁴กิติกุล กิตติวโรตม. *เพิ่งอ้าง*. น. 50.

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ... (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร... และ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ความรับผิดของรัฐโดยทั่วไปสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1. ความรับผิดของรัฐบนพื้นฐานของสัญญา 2. ความรับผิดของรัฐบนพื้นฐานความผิดหรือละเมิด และ 3. ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่น แต่สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจะไม่ได้กล่าวถึงแนวความคิดของหลักความรับผิดของรัฐตามสัญญา แต่จะกล่าวถึงเฉพาะแนวความรับผิดของรัฐบนพื้นฐานความผิด(Fault) และหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (Responsibility Without fault) หรือความรับผิดอย่างอื่นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเท่านั้น

3.6 ความรับผิดของรัฐบนพื้นฐานความผิดหรือละเมิด

3.6.1 ความรับผิดกรณีกระทำโดยละเมิด

ในเรื่องความรับผิดของรัฐจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้กับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่และต้องรับผิดแก่ผู้เสียหายโดยตรง อันเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่เสียใหม่ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมสอดคล้องกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นไปตามบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องกังวลว่าจะต้องรับผิดแทนรัฐอีกต่อไป โดยมีหลักการสำคัญหลายประการ เช่น บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเฉพาะกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้อื่นเสียหายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีการหักส่วนความรับผิดของรัฐ และการไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เป็นต้น

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ แต่ไม่ได้บัญญัติว่าผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดได้ที่ศาลใด ดังนั้น จึงต้องพิจารณาลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะใด ซึ่งเหตุละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมี 2 ลักษณะ คือ ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำทางกายภาพ เช่น การใช้กำลังขับรถของพนักงานขับรถ

ของรัฐ หรือการรักษาคนไข้ของแพทย์ เป็นต้น โดยอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 และ 2/2545) และละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณียื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติคณะกรรมการประเมินความเสียหายที่ให้ชะลอการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติม และให้จ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติมแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีความรับผิดชอบอย่างอื่นอยู่ในอำนาจศาลปกครอง(คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 111/2557) กรณีที่โจทก์มุ่งประสงค์ให้จำเลยซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงรับผิดชอบในผลจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณหรือแสงสว่างเพียงพอตามที่กฎหมายทางหลวงกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครอง (คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 110/2557) สำหรับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มี ดังนี้

3.6.2 โครงสร้างความรับผิด

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ละเมิด” ไว้แต่อย่างใด จึงเป็นการยืนยันว่าการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความหมายเช่นเดียวกันกับละเมิดตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นการกำหนด

ความรับผิดในทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ โดยเนื้อหาแล้วเป็นกฎหมายเอกชน³⁵ โดยโครงสร้างความรับผิดทางละเมิด มีหลักทั่วไปในการพิจารณา 4 ประการ³⁶ คือ

การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

“การกระทำ” หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกาย โดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และผู้กระทำสามารถบังคับการเคลื่อนไหวได้ หากเป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่รู้สำนึกแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการกระทำ³⁷ อนึ่ง การกระทำยังรวมถึงการกระทำโดยการงดเว้นด้วย ซึ่งหมายถึง การไม่กระทำการตามหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งจะป้องกันผลร้ายมิให้เกิดขึ้น แต่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการงดเว้นการกระทำนั้น ผู้ซึ่งงดเว้นกระทำจะต้องรับผิดในความเสียหายดังกล่าว

การกระทำที่จะถือเป็นความผิด ต้องเกิดจากการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำที่ตำหนิได้ การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย แต่ถ้าเล็งเห็นได้ว่าผลนั้น “จะต้องเกิด” หรือ “ควรที่จะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน³⁸ ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความรอบคอบตามสมควร แก่วิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกละเลยแล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหายแต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งความจริงแล้วไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้เลย

นอกจากการพิจารณาถึงเรื่องการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้วยังต้องพิจารณาถึงผู้กระทำ ดังนี้

³⁵มติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ ระหว่างวันที่ 14 – 16 พฤษภาคม 2547 ณ. โรงแรม บี พี สมิทลา บีชไฮเต็ล ปรากฏใน สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมมีความเห็นโดยสรุปว่า การกระทำใดเป็นละเมิดทางปกครองหรือไม่ให้พิจารณาองค์ประกอบตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 และถ้ามีประเด็นโต้แย้งว่าเป็นละเมิดหรือไม่ให้อ้าง ม.420 ด้วย ภาคผนวก น. 10 -11. [อัดสำเนา] อ้างถึงใน กาญจน์กนก อติสธาโภชน.

³⁶วาริ นาสกุล, “คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้”, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง, 2557), น. 22.

³⁷ไพจิตร บุญพันธ์ุ. “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด”, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2548) น. 6 – 7.

³⁸วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”. วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2 ปีที่ 28, น. 374. (2541)

“ผู้กระทำ” ผู้กระทำหมายถึง ผู้ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ได้แก่ บุคคลธรรมดาแม้จะเป็นผู้ไร้ความสามารถ และรวมถึงนิติบุคคลด้วย

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ แต่อาจเป็นพนักงาน ลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติงานได้ตามกฎหมาย ให้มีหน้าที่ และหรือให้มีอำนาจในการใช้อำนาจมหาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในทางปกครองของฝ่ายปกครองนั่นเอง

3.6.3 การกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่การกระทำที่ไม่มีอำนาจกระทำหรือไม่มีสิทธิที่จะกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด แต่หากมีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดโดยชัดแจ้ง การกระทำนั้นก็เป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมายอยู่ในตัว³⁹

กรณีเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ยังมีบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะให้ถือเป็นความผิดด้วย แม้จะกระทำโดยมีอำนาจ เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ การกระทำโดยนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือสร้างขั้นตอนอันไม่จำเป็น เป็นต้น

3.6.4 บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

การพิจารณาหลักเกณฑ์ในข้อนี้เป็นเรื่อง “ผลของการกระทำ” ถ้าการกระทำอย่างใดไม่ว่าจะเป็นกรกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายแล้วแต่บุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหาย การกระทำนั้นยังไม่ถือว่าเป็นการละเมิด การกระทำที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบจึงต้องเกิดความเสียหายขึ้นด้วย โดยอาจเป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นราคาเงินได้หรือไม่ก็ตาม กล่าวโดยสรุป ความเสียหาย ก็คือการขาดผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับหรือการเป็น

³⁹ สุขุม ศุภนิธย์. “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด”, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ 2543), น. 22.

อันตรายต่อร่างกายหรือชีวิตหรือสิทธิต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.6.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ⁴⁰ ถือเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดที่สำคัญประการหนึ่งถึงแม้ถ้อยคำในมาตรา 420 จะมีได้ระบุให้ชัดเจนเหมือนหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ ก็ตาม ในการวินิจฉัยว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลตามหลักเกณฑ์ข้อนี้หรือไม่ สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก ต้องมีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลต่อกันระหว่างการกระทำโดยไม่ชอบของผู้กระทำ กับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ กล่าวคือ ถ้าการกระทำผิดไม่มีความสัมพันธ์กับความเสียหาย คือ ไม่เป็นเหตุเป็นผลของกันและกันแล้ว ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

ขั้นตอนที่สอง ความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิดนั้นใกล้เคียงกว่าเหตุที่จะให้ผู้กระทำรับผิดชอบหรือไม่ กล่าวคือ ผลที่ผู้กระทำทำให้เกิดขึ้น ต้องไม่ใกล้เคียงกว่าเหตุผู้กระทำจึงจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น

จากโครงสร้างหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลบนพื้นฐานความผิดหรือจากการกระทำละเมิดดังกล่าว จึงมีองค์ประกอบหรือลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1. ความรับผิดชอบของบุคคลในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful) 2. เป็นความรับผิดชอบที่ต้องพิจารณาว่า ผู้กระทำนั้นจงใจเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ 3. การกระทำนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย และ 4. ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นความรับผิดชอบที่รัฐและเอกชนมีได้เหมือนกัน

3.6.6 ความเสียหายและการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ความเสียหาย นั้น ตรงกับคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษว่า Damage⁴¹ ซึ่งใน Black law Dictionary “damage”, Loss or injury to person or property (action damage resulting from negligence) “ความเสียหาย” ความสูญเสียหรือการบาดเจ็บ ที่เกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สิน ส่วนในภาษาไทย ตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายคำว่า “ความเสียหาย” น. ความเสื่อมเสียต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง สิทธิเสรีภาพ

⁴⁰ วารีนาสกุล. อ้างแล้ว. เจริญรถที่ 36, น. 88 – 90.

⁴¹ Black s Law Dictionary Ninth Edition p. 445

และสุขอนามัย⁴² ส่วนคำว่าความเสียหายจากภัยพิบัติหมายถึงความเสื่อมสลาย (Destruction) ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของสินทรัพย์ทางกายภาพ ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ความเสียหายจะมีอยู่ในระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ หรือมีขึ้นทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ โดยสามารถวัดได้ด้วยมาตรการทางกายภาพ โดยทั่วไปสินทรัพย์เหล่านี้ได้แก่โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน ระบบประปา ระบบไฟฟ้า เป็นต้น⁴³ ในกรณีที่สินทรัพย์ถูกทำลายโดยสิ้นเชิง มูลค่าความเสียหายที่จะสามารถคำนวณได้จากมูลค่าสินทรัพย์ใหม่(Replacement) แต่ในกรณีที่สินทรัพย์ถูกทำลายเพียงบางส่วน ความเสียหายจะคำนวณจากค่าซ่อมแซม(Repair) ให้สินทรัพย์นั้น ๆ กลับสู่สภาพเดียวกับก่อนเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้ การคำนวณความเสียหายควรคำนวณในราคาก่อนเกิดภัยพิบัติ ไม่ใช่ราคาของสินทรัพย์ใหม่หรือค่าซ่อมแซมภายหลังจากเกิดภัยพิบัติแล้ว⁴⁴

สำหรับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นวัตถุประสงค์สำคัญสำหรับการเรียกร้องในมูลละเมิด ซึ่งการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหาใช่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ แต่เป็นการเรียกร้องเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้เยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายลักษณะละเมิด ส่วนจะชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพียงใดจึงจะเหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้เสียหายควรจะได้รับ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันใด หากตกลงกันเองได้ก็เป็นไปตามนั้น แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติแนวทางไว้ใน มาตรา 438 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด” จะเห็นว่า ในการเยียวยาความเสียหายโดยให้ศาลเป็นผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทน มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก ความหมายของค่าสินไหมทดแทน ค่าสินไหมทดแทนมีความหมายกว้างกว่าค่าเสียหาย เพราะค่าสินไหมทดแทนรวมถึงการชดเชยเยียวยาอย่างอื่นนอกจากค่าเสียหายด้วย เช่น การโฆษณาคำพิพากษากฎหมายที่ทำความเสียหายแก่เกียรติยศ ชื่อเสียง เป็นต้น ค่าเสียหายจึงเป็นส่วนหนึ่งของค่าทดแทน

⁴² พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 4 , กรุงเทพมหานคร ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, น.129.

⁴³ Global Facility for Disaster Reduction and Recovery(the World Bank). Damage, Loss and Needs Assessment Guidance Notes (online), (Retrieve from 13 January 2014). Available from : <http://gfdr.org/sites/gfdr.org/files/publication/Damage%20volume2>. อ้างถึงในโครงการวิจัย เรื่อง การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ : ศึกษากฎหมายฝรั่งเศส. อังคนาวดี ปิ่นแก้ว . น. 23

⁴⁴ อังคนาวดี ปิ่นแก้ว อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 20, น.24.

ประการที่สอง ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นความเสียหายมีขอบเขต 2 อย่าง คือ ค่าเสียหายในการที่ทรัพย์สินที่มีอยู่ลดน้อยลงไป และค่าเสียหายที่ขาดจากการที่ทรัพย์สินจะเพิ่มพูนขึ้น

ประการที่สาม ผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนคือศาล เนื่องจากหากให้คู่กรณีกำหนดก็ย่อมกำหนดไปในทางที่ตนได้เปรียบ กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางเป็นผู้วินิจฉัยโดยศาลจะใช้หลักในการวินิจฉัย เช่น โจทก์ได้รับความเสียหายจากการกระทำของจำเลยหรือไม่ และความเสียหายนั้นมีจำนวนเท่าใด เป็นต้น

ประการที่สี่ โดยสถานใดและเพียงใด คำว่า “โดยสถานใด” หมายความว่า จะมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างไร เช่น การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา หรือการประกาศข้อเท็จจริงทางหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง ส่วนคำว่า “เพียงใด” หมายถึงจำนวนของค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องพิจารณาว่าจะต้องใช้ให้แก่ผู้เสียหายเท่าใดจึงจะคุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประการที่ห้า พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด โดย “พฤติการณ์แห่งละเมิด” หมายถึง สิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ผู้เสียหายได้ยินยอมให้มีกระทำละเมิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดหรือไม่ เป็นต้น และยังต้องพิจารณาถึงฐานะส่วนตัวและทางสังคมของผู้เสียหายประกอบอีกด้วย ส่วน “ความร้ายแรงแห่งละเมิด” นั้น ศาลมีแนวทางในการพิจารณา เช่น พิจารณาถึงการกระทำของผู้กระทำได้แก่ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ผู้กระทำความผิดได้พยายามบรรเทาความเสียหายหรือไม่ รวมถึงฐานะทางเศรษฐกิจของคู่กรณีก็อาจนำมาพิจารณาดูเช่นกัน

3.7 ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทย

ความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) หรือความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) หมายความว่า ความรับผิดของบุคคลที่จะต้องชดเชยความเสียหายในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยไม่ต้องมีความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ⁴⁵ กล่าวคือไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า การกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิด ฉะนั้นความรับผิดโดยเคร่งครัดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

⁴⁵ไพจิตร ปุญญพันธ์. “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด”. พิมพ์ครั้งที่

11. (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2548), น. 2 – 3.

โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้น เมื่อพิสูจน์ความเสียหายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำเลยก็จะรับผิดชอบใช้ความเสียหาย จะพิสูจน์ตนเองไม่ผิดไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายจะกำหนดให้พิสูจน์ความผิดเฉพาะเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดกรณีเรียกว่า ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย

ความรับผิดโดยเคร่งครัดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิดในทางกฎหมายมหาชน ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า⁴⁶ ความรับผิดโดยเคร่งครัดเป็นความรับผิดที่ไม่ขึ้นอยู่กับ “ความผิด” (เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ) และความผิดกฎหมาย (อำนาจกระทำ) แต่เป็นความรับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลที่ต้องรับผิดในทางแพ่งความรับผิดโดยเคร่งครัดที่เป็นที่รู้จักกันดีก็ได้แก่ ความรับผิดของผู้ครอบครองดูแลสัตว์ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสัตว์ที่อยู่ในความครอบครองของตน หรือความรับผิดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่บกพร่องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นต้น บุคคลที่ต้องรับผิดโดยเคร่งครัดได้แก่ บุคคลที่ครอบครองหรือบุคคลที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินอันอาจก่อให้เกิดอันตราย ความรับผิดโดยเคร่งครัดเป็นความรับผิดที่รัฐหรือเอกชนมีอยู่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับว่าเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือกระทำการที่เป็นอันตรายและก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย เช่น โรงงานปฏิกรณ์ปรมาณู ไม่มีความจำเป็นต้องแยกว่าการดูแลรักษาหรือดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับปฏิกรณ์ปรมาณูเป็นเรื่องในทางเอกชนหรือมหาชน อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ความรับผิดโดยเคร่งครัดของฝ่ายปกครองและความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองอาจดำรงอยู่คู่กันได้

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และศาสตราจารย์พิเศษชาญชัย แสวงศักดิ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นว่า⁴⁷ สำหรับความรับผิดอย่างอื่นของรัฐนั้น โดยที่ยังไม่มีการระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดแจ้งว่า ความรับผิดอย่างอื่นของรัฐคืออะไร จึงต้องอาศัยการตีความโดยคำนึงถึงบทบัญญัติของมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่รับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น

⁴⁶วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ” พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 109 – 110.

⁴⁷ชาญชัย แสวงศักดิ์. “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด” พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558), น. 417.

หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ประกอบข้อพิจารณาทางวิชาการที่ว่า ความรับผิดชอบของรัฐนั้น นอกจากความรับผิดชอบอันเกิดจากมูลสัญญา (ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ตาม) และความรับผิดชอบอันเกิดจากมูลละเมิด (ไม่ว่าจะเป็นละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทางปกครองก็ตาม) แล้วยังมีความรับผิดชอบอย่างอื่นที่มีได้เกิดจากการกระทำละเมิด (ซึ่งองค์ประกอบประการหนึ่งของการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็คือการกระทำโดยผิดกฎหมาย) หรือที่เรียกกันในทางวิชาการว่า ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

ซึ่งความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐนั้น มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะเรื่องบางฉบับว่า⁴⁸ รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองโดยกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายแม้ว่าความเสียหายนั้นจะมีได้เกิดจากการกระทำละเมิดของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้โดยให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติให้รัฐโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจใช้ที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า ปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น หรือใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าได้โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิ พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามมนุษยธรรม พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า บุคคลใดถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายถึงสูญเสียชีวิตหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไปหรือทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ อันเนื่องมาจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ ปฏิบัติการตามหน้าที่ หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติการตามหน้าที่มนุษยธรรม ซึ่งพลเมืองดีพึงปฏิบัติ ในเมื่อการปฏิบัติการณ์นั้นยังไม่ขัดกับคำสั่งโดยชอบของพนักงาน มีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 บัญญัติว่า ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่น

⁴⁸ ชาญชัย แสวงศักดิ์. เพิ่งอ้าง, น. 404 – 406 .

โดยผู้นั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยหรือการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น

และนายสุชาติ มงคลเลิศพล เห็นว่า⁴⁹ คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชน เพื่อจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ การปักเสาและพาดสายไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของเอกชน การที่อธิบดีกรมปศุสัตว์โดยอนุมัติรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ทำลายสัตว์ปีกในฟาร์มไก่เนื่องจากตรวจพบเชื้อไข้หวัดนกอันเป็นโรคระบาด (ความรับผิดโดยปราศจากความผิด)

3.8 ความหมายของความรับผิดอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาบทนิยามในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วไม่พบว่ามีคำนิยามของ “ความรับผิดอย่างอื่น” แต่ในทางวิชาการ ก็มีผู้ที่ให้ความหมายของความรับผิดอย่างอื่นไว้หลายท่าน⁵⁰ เช่น

ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มีได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มีใช้ความรับผิดทางละเมิด และมีได้หมายถึงความรับผิดอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่ความรับผิดอย่างอื่นต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งให้ประโยชน์หรือการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 และมาตรา 53 นอกจากนี้การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรซึ่งต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น

⁴⁹ สุชาติ มงคลเลิศพล. “การสัมมนาคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น” เอกสารในการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 11. 2559. [อัดสำเนา]

⁵⁰ สุจิวรรณ รัตนประทีป. “ความรับผิดของรัฐ : ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555), น. 105 – 107 .

ก็ย่อมถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นกัน

นายฤทัย หงส์ศิริ ได้อธิบายว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น นั้น หมายถึง ความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทน การเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีที่เห็นว่าค่าทดแทนนั้นต่ำไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นต้น

ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของความรับผิดอย่างอื่นไว้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น อาจกล่าวได้ว่า หมายถึง ความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและมีใช้ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง หากความรับผิดดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น จึงอาจสรุปสาระสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้

1. การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
2. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
3. จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น และ
4. ความรับผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและมีใช้ความรับผิดตามสัญญาทางปกครอง

3.9 กรณีที่เป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทย

เนื่องจากหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง หรือความรับผิดอย่างอื่น ยังไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดจึงกระจัดกระจายในรูปของกฎหมายต่าง ๆ หลายลักษณะ เช่น สิทธิเรียกร้องส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งมีทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และสิทธิเรียกร้องบางประการศาลก็ได้พัฒนาขึ้นมาจากหลักกฎหมายทั่วไป เป็นต้น ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า⁵¹ มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้กำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเอาไว้ โดยมีแนวคิดที่ให้รัฐชดเชยค่าเสียหาย แม้จะมีได้เกิดความผิดก็ตาม เช่น

⁵¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 47*, น. 404 – 408.

กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ “การเวนคืน” คือการที่รัฐบาลบังคับเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยรัฐเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนด้วยการชดใช้เป็นเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กระบวนการในการเวนคืน การกำหนดเงินค่าแทน รวมไปถึงกรณีอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

กรณีการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือ การรอนสิทธิ นั้นหมายความว่า การตัดสิทธิ การรบกวนขัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข การรอนสิทธิไม่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยกรรมสิทธิ์ยังคงเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เช่น การถูกจำกัดสิทธิในการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือต้นไม้ ในเขตเดินสายไฟฟ้าภายในระยะที่กำหนด เป็นต้น

กรณีผู้ประสบภัยเนื่องในการรบนจนถึงทุพพลภาพไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ ถ้าการบาดเจ็บนั้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งทางราชการมอบหมายให้กระทำ หรือในขณะหรือเนื่องจากการตามปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งทางราชการมอบหมายให้กระทำ มีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพตลอดเวลาที่ผู้มีสิทธิยังทุพพลภาพอยู่ แต่ถ้าผู้ได้รับบาดเจ็บดังกล่าวต้องถึงแก่ความตายเพราะเหตุนั้น ก็ให้บุตร ภริยาและบิดามารดาของผู้ตายได้รับเงินเลี้ยงชีพดังกล่าว

กรณีที่ได้รับอันตรายจากการปฏิบัติราชการ ข้าราชการผู้ใดได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ มีสิทธิที่จะได้รับการสงเคราะห์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546

กรณีเกิดโรคระบาดสัตว์ แล้วเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจสั่งให้จัดการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือที่เป็นพาหะของโรค โดยเจ้าของสัตว์มีสิทธิได้รับค่าชดใช้ความเสียหาย เป็นต้น

3.10 กรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครองไทย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ศาลปกครองไทยมักจะวินิจฉัยคดีตามหลักความรับผิดโดยอาศัยความผิด โดยมีได้นำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีที่มีกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบของรัฐกรณีที่ปราศจากความผิดไว้ เช่น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการรอนสิทธิ ศาลปกครองไทยจะวินิจฉัยคดีโดยปรับใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่อง ในส่วนความรับผิดชอบของรัฐนอกจาก

ที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว ก็พบว่า ยังมีคดีพิพาทที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เป็นคดีสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2547 การฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้การจ่ายเงินรางวัลนำจับการผลิตน้ำตาลทรายไม่ได้คุณภาพ ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 58/2546 กรณีผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิฟ้องขอให้จ่ายค่าชดเชยเพิ่มขึ้นจากการที่ต้องย้ายออกจากที่ดินตามโครงการอ่างเก็บน้ำศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 360/2551 การฟ้องขอให้จ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติด ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 123/2550 กรณีผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิในบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ฟ้องขอให้จ่ายเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 42/2555 (นางสาวณานิภา เพ็ญวงศ์ ฟ้องการกีฬาแห่งประเทศไทย) คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักกีฬาวูซูทีมชาติ ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงในการเข้าเก็บตัวฝึกซ้อมนักกีฬาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระหนี้มีฐานมาจากพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 และข้อบังคับการกีฬาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 7 กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

จากความเห็นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือหลักความรับผิดอย่างอื่น มีทั้งที่อยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร และที่เกิดจากการพัฒนาโดยองค์กรตุลาการ โดยที่ความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายมหาชนถือเป็นความรับผิดเสริมความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งพอจะสรุปลักษณะสำคัญกันได้ 5 ประการ คือ 1. ความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่น เป็นความรับผิดของบุคคลในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ผู้กระทำจะมีอำนาจกระทำได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย (Lawful) 2. เป็นความรับผิด ที่ไม่ต้องพิจารณาว่า ผู้กระทำนั้นจงใจเจตนา หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ 3. ถ้าการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเป็นพิเศษหรือทำให้

ผู้อื่นมีความเสี่ยงภัยหรือทำให้ผู้อื่นได้แบกรับภาระสาธารณะแต่เพียงลำพัง 4. ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดชอบที่รัฐและเอกชนมีได้เหมือนกัน และ 5. ในบางกรณีหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ ก็ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหาย แม้ไม่ปรากฏความผิดของรัฐในการกระทำความผิด

3.11 การเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติหรืออุทกภัยในระบบกฎหมายไทย

การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัตินั้น ถือเป็นมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังที่ได้เกิดภัยพิบัติขึ้นแล้ว แต่เดิมผู้คนมักคิดว่าความเสียหายจากภัยพิบัติเป็นเรื่องความโชคร้ายถือเป็นบาปเคราะห์ที่ผู้ประสบภัยต้องแบกรับไว้เอง ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่ว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ ไม่จำเป็นต้องแบกรับความเสียหายไว้เอง และแม้ความเสียหายนั้นจะเกิดจากภัยธรรมชาติที่ไม่อาจหาตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ผู้ประสบภัยก็อาจได้รับเยียวยาจากภาคเอกชนตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดหรือกฎหมายประกัน หรือจากภาครัฐตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ⁵² แต่สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นการศึกษาเฉพาะรูปแบบการเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติหรืออุทกภัยของฝ่ายปกครองเท่านั้น

3.11.1 การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง

ในระหว่างเกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา(2554) ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้พยายามให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติเบื้องต้น โดยการจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราว อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม และสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็น ให้แก่ผู้ประสบภัย และรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาถึงมาตรการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ประชาชน โดยมีมติเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 เห็นชอบเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยและกำหนดแผนการช่วยเหลือโดยแบ่งผู้ประสบภัยออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ คือ กลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งในส่วนของประชาชนทั่วไปนั้น รัฐบาลได้กำหนดความช่วยเหลือไว้ดังนี้⁵³

⁵² อังคนาวดี ปิ่นแก้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20. น.27.*

⁵³ นายอชิตศักดิ์ บรรจงโพธิ์กลาง, “มาตรการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐ ศึกษากรณีของรัฐใช้อำนาจในการจัดสรรพื้นที่ของประชาชนมาใช้เป็นพื้นที่รับน้ำในระหว่างเกิดมหาอุทกภัย” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2554)

ก) การชดเชยความเสียหาย รัฐบาลได้มีมติชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยโดยแยกค่าชดเชยออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. กรณีชดเชยความเสียหายที่เกิดต่อทรัพย์สิน และ 2. กรณีชดเชยความเสียหายต่อชีวิต กรณีการชดเชยความเสียหายต่อทรัพย์สิน เช่น รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยในเบื้องต้น ในทุกครัวเรือน หากบ้านหรือที่อยู่อาศัยเสียหายทั้งหลัง รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยตามที่เสียหายจริง แต่ไม่เกิน 30,000 บาท และหากบ้านหรือที่อยู่อาศัยเสียหายเพียงบางส่วน รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยตามเสียหายจริง แต่ไม่เกิน 20,000 บาท ส่วนกรณีการชดเชยความเสียหายที่เกิดต่อชีวิต รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยเป็นค่าจัดการศพ จำนวน 75,000 บาท แต่หากผู้ประสบภัยที่เสียชีวิตเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือผู้หาเลี้ยงครอบครัวจะได้ค่าชดเชยเพิ่มขึ้นอีก 50,000 บาทเป็นต้น

ข) การลดภาระค่าสาธารณูปโภค รัฐบาลได้ช่วยเหลือโดยผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาการชำระค่าไฟฟ้าออกไป 3 เดือน ผ่อนผันการชำระค่าประปาโดยให้ชำระเมื่อระดับน้ำเข้าสู่ภาวะปกติ ส่วนค่าโทรศัพท์รัฐบาลได้มีการปรับลดหรือยกเว้นค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่ที่ไม่สามารถใช้งานได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังประสานงานกับธนาคารของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ฯลฯ เพื่อพักหนี้ผู้ประสบภัยไว้ชั่วคราว งดการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ต่าง ๆ ตลอดจนการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ย 3% เป็นเวลา 5 ปี เป็นต้น

ค) การช่วยเหลือทางด้านภาษี รัฐบาลได้ช่วยเหลือโดยยกเว้นภาษีให้แก่ผู้ประสบภัย สำหรับเงินค่าชดเชยที่ได้รับจากภาครัฐ โดยได้รับยกเว้นเฉพาะค่าชดเชยในส่วนที่เท่ากับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ผู้ประสบภัยได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ ตามมาตรา 40 (5) – (8) ซึ่งยกเว้นเฉพาะเงินได้ส่วนที่เท่ากับ ความเสียหายตามจริง ผู้ประสบภัยได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับจากบริษัทประกันภัย นอกจากนี้รัฐบาลยังยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มที่นำสินค้ามาบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย เป็นต้น

ง) การช่วยเหลืออื่น ๆ รัฐบาลได้ช่วยเหลือโดยการเร่งรัดให้บริษัทประกันภัยจ่ายค่าสินไหมทดแทนด้วยความรวดเร็ว ผู้บริจาคเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยสามารถนำจำนวนเงินที่บริจาคมาคำนวณภาษีได้ 1.5 เท่า รัฐบาลให้บริการศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยและฝึกอาชีพ ตลอดจนการจัดหางาน เป็นต้น

จากมาตรการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติหรืออุทกภัยที่มีความรุนแรง และเกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย อาจได้รับการช่วยเหลือหรือเยียวยาความเสียหายบางส่วนจากรัฐ ซึ่งรูปแบบของความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายอาจแบ่งได้เป็น 2 มาตรการคือ 1. มาตรการให้ความช่วยเหลือโดยตรง โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือเป็นตัวแทนเงินให้กับผู้ประสบภัยโดยพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแต่ไม่เกินอัตราที่ภาครัฐกำหนด และ 2. มาตรการให้ความช่วยเหลือทางอ้อม เป็นมาตรการช่วยเหลือที่ภาครัฐมิได้ช่วยเหลือโดยให้เงินให้กับผู้เสียหายโดยตรง แต่เป็นการใช้มาตรการทางการเงินการคลัง

หรือกลไกอื่นของภาครัฐเพื่อช่วยลดภาระให้กับประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย เช่น การลดภาษี การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น จะเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาเบื้องต้นให้ประชาชนเป็นวิธีการที่ภาครัฐสามารถทำได้ทันทีเมื่อเกิดภัยพิบัติ ถึงแม้ว่าประชาชนผู้เสียหายส่วนใหญ่อาจไม่พอใจการพิจารณาให้ความช่วยเหลือของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ก็ยังเป็นวิธีการเยียวยาความเสียหายที่สะดวกและรวดเร็วกว่าการฟ้องคดีโดยศาล และผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลใด ๆ ต่างจากการนำคดีไปฟ้องศาล เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁵⁴ หรือศาลยุติธรรมล้วนมีค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีตามจำนวนทุนทรัพย์ นอกจากนี้ยังเป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายปกครองในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันที

3.11.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง

นอกจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยจะได้รับการเยียวยาความเสียหายภายในจากฝ่ายปกครองแล้ว ยังอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ ประชาชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนก่อนก็ได้

ในการเยียวยาความเสียหายโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนใหญ่⁵⁵ ยึดตามหลักที่ว่า ค่าสินไหมทดแทนต้องชดเชยใช้ตามความ

⁵⁴โดยทั่วไปแล้ว การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน อันเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ในการนี้ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต่อมาหากศาลมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีชนะและศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานใช้เงินให้ผู้ฟ้องคดีก็จะมีประเด็นว่า ต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือไม่ เพียงใด นั้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลก็ตาม แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าธรรมเนียมศาลแทนผู้ฟ้องคดี คงมีเพียงมาตรา 72/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้ศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจเพียงสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระไว้ตามส่วนของการชนะคดีเท่านั้น

⁵⁵ฉันทิกา กุลธำรงค์, “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551), น. 155 - 156.

เสียหายที่แท้จริง เพื่อให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น กรณีความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้นั้น กำหนดตามความเสียหายที่แท้จริงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ โดยครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่คาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าจะได้รับด้วย สำหรับกรณีความเสียหายที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้นั้น โดยสภาพทำให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนทำได้ในจำนวนที่ไม่แน่นอน ศาลจะอาศัยหลักทั่วไปโดยพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ฐานะบุคคล ครอบครัวดำรงหน้าที่การงานอาชีพ เป็นต้น

สำหรับการเยียวยาความเสียหายในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด⁵⁶ เนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นโดยไม่มีฐานของการกระทำความผิด ดังนั้น จึงพบทั้งการเยียวยาความเสียหายที่ไม่เต็มจำนวนของความเสียหาย เช่น กรณีความรับผิดชอบจากการสั่งให้เจ้าของสัตว์เข้าทำลายสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยในการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือสัตว์ที่เป็นโรคระบาดแก่เจ้าของสัตว์นั้น ในอัตราร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ในขณะที่หลายกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดโดยมีการเยียวยาความเสียหายที่ให้ครอบคลุมความเสียหายจริง เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่า การอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดให้การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยให้ถือเอาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน เป็นราคาในการกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญ และหากการเวนคืนนั้นทำให้บุคคลได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ได้กำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ โดยหน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนในแต่ละราย

⁵⁶ ฉันทิกา กุลธำรงค์, เพิ่งอ้าง.

บทที่ 4

ความรับผิดของรัฐ และกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ หรืออุทกภัยในต่างประเทศ

จากที่ได้ทำการศึกษาหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัย และหลักความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย และการเยียวยาประชาชนในความเสียหายจากอุทกภัยในบทที่ 3 แล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติหรืออุทกภัยตามธรรมชาติที่อาจกระทบต่อความสงบสุขของสังคมหรือก่อให้เกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐแล้ว เป็นภารกิจของรัฐในการทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่การที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาททางปกครองให้กับประชาชนผู้เสียหายหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด นั้น สมควรที่จะได้มีการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางความรับผิดของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งตัวอย่างคำพิพากษาในคดีอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกาเพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบกับแนวทางการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยของศาลปกครองไทย ว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องหรือแตกต่างกันและมีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยเพียงใด ต่อไปตามลำดับดังนี้

4.1 หลักความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายต่างประเทศ

4.1.1 หลักความรับผิดของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส République française

ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ได้สรุปลักษณะสำคัญของระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของฝรั่งเศสไว้ว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดได้ทั้งตามหลักกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายแพ่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ความรับผิดของรัฐตามกฎหมายแพ่งที่ถือเสมือนว่ารัฐเป็นเอกชนคนหนึ่งในการนิติรัฐดำเนินกิจกรรมเหมือนกับเอกชน และไม่ได้มีการใช้อำนาจมหาชนนั้นได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในราวศตวรรษที่ 19 ส่วนในการนิติรัฐดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยใช้อำนาจมหาชนนั้น เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิด แต่นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องรับผิดแม้จะได้ใช้อำนาจมหาชนก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้น และมีผลในทางปฏิบัติในราวศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ลักษณะประการแรกนี้คือ ลักษณะของความรับผิดของรัฐที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ลักษณะสำคัญประการที่สอง คือ ความรับผิดที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ข้าราชการและความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็นความรับผิดโดยส่วนตัว *faute*

personnelle หรือความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ *faute de service* ในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกันคือเป็นทั้งความรับผิดที่เป็นส่วนตัวและความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ความผิดนั้นก็จะกลายเป็นความรับผิดร่วม *cumul des responsabilités* ลักษณะสำคัญประการที่สาม คือการดำรงอยู่คู่ขนานกันของความรับผิดสำหรับความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด เห็นว่าแต่เดิมความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดสำหรับความผิด แต่ในเวลาต่อมาศาลได้พัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นมาเสริม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น¹

โดยทั่วไปแล้วความรับผิดจะเกิดขึ้นก็เฉพาะเมื่อมีการกระทำความผิด รัฐจะรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดของรัฐ แต่ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นที่กรณีที่พิจารณาตามหลักเรื่องความรับผิดของรัฐแล้วรัฐไม่ต้องรับผิด เนื่องจากการกระทำของรัฐนั้นไม่ผิดกฎหมาย หรือการกระทำของรัฐนั้นกระทำไปโดยไม่มี ความผิด จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเกิดขึ้นได้เช่น ในกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐอาจจะต้องกระทำการบางอย่างบางประการที่กระทบสิทธิของเอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ โดยการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจ หากระบบกฎหมายไม่กำหนดให้รัฐต้องชดเชยความเสียหายที่เอกชนได้รับเป็นพิเศษแล้วก็จะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่เอกชนได้ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่ต้องเสียหายเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะจำเป็นที่จะต้องได้รับค่าทดแทนความเสียหายนั้น²

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหาย แม้ไม่ปรากฏความผิดของบุคคลใดในการกระทำความผิดก็ตาม ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าผู้เสียหายอาจตกอยู่ในสถานะที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม ดังนั้น ในเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิด จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น³ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า⁴ ความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดเสริมความผิดโดยมีความผิด กล่าวคือแม้ว่า ความรับผิดโดยปราศจากความผิดอาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดในลำดับรองหากเปรียบเทียบแบบแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดตามหลักทั่วไป

¹วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ”. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 128.

²วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *เพิ่งอ้าง*, น. 128.

³ปาลิรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, “ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศส”, ถอดเทปคำบรรยายของศาสตราจารย์ Jean – Pierre Théron สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 20 มิถุนายน 2555, [อัดสำเนา].

⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *อ้างแล้ว*, น. 128.

ดังนั้น เมื่อมีคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบเกิดขึ้นแล้ว สิ่งที่มาจะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก คือ การพิจารณาว่า การกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดของฝ่ายปกครองหรือไม่ หากมิใช่ความผิดของฝ่ายปกครองแล้ว จึงนำแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้กับคดีพิพาทความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนั้น ในฝรั่งเศสพัฒนามาจากหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (Responsabilité sans faute) ซึ่งก็มีนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ขอบเขตความจำเป็น รวมถึงความเหมาะสมกับเนื้อหาแห่งคดีในแต่ละเรื่องแตกต่างกันไปในแต่ละหลัก เช่น หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และหลักความเสี่ยงภัย เป็นต้น

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ มีแนวคิดที่ว่า ความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐ ควรต้องแบ่งระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่ให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐต้องแบกรับภาระแต่เพียงลำพัง โดยที่ประชาชนอื่นในรัฐได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น แต่ไม่ต้องรับภาระใด ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อมีการกระทำที่ทำให้บุคคลต้องรับภาระในความเสียหายที่ไม่เป็นปกติและมีลักษณะพิเศษ ถือเป็นการสูญเสียหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ จึงมีแนวคิดให้รัฐต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายนั้นมิได้เป็นความผิดของรัฐ เพื่อให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ผ่านการจัดเก็บภาษีอากรที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียให้รัฐนั่นเอง⁵

หลักความเสี่ยงภัย มีแนวคิดที่ว่า รัฐมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย หากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษขึ้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แม้รัฐจะมิได้มีการกระทำความผิด ประชาชนในรัฐที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการควรต้องมีส่วนในการรับผิดชอบผลเสียใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นด้วย⁶

4.1.2 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ได้ให้ความเห็นว่า ในระบบกฎหมายเยอรมัน บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดในกรณีต่าง ๆ ดังนี้ 1. สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดสำหรับการกระทำที่เสมือนหนึ่ง

⁵ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคดีช่วยงานตุลาการเจ้าของสำนวน สำนักงานศาลปกครองสูงสุด. [อัดสำเนา].

⁶ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์, เพิ่งอ้าง.

การเวนคืน สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบสำหรับการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดของตนซึ่งไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบสำหรับการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดของตนซึ่งไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการจัดผลอันไม่ปรารถนาที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐงดเว้นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของตนจากการใช้อำนาจมหาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต 2. สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนการเวนคืน สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก่อให้เกิดผลกระทบสืบเนื่องกับทรัพย์สินของบุคคล สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนสำหรับการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน 3. สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบเนื่องจากนิติสัมพันธ์ในทางหนี้ทางปกครอง เช่น สัญญาทางปกครอง จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง สิทธิเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายในทางปกครอง นิติสัมพันธ์จากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางปกครอง และ 4. สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในกรณีอื่น ๆ เช่น สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเนื่องมาจากทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความของรัฐ หรือสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ เป็นต้น⁷

สำหรับความรับผิดชอบของรัฐตามหลักละเมิด เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายโดยหนทางอื่นได้ และรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 34 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือองค์การที่บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จากกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่ามาตรา 839 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งนั้นได้กำหนดให้ข้าราชการที่ทำการละเมิดต่อบุคคลที่สามนั้นรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย แต่โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 34 ได้บัญญัติให้รัฐเข้ามารับผิดชอบแทนข้าราชการ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ข้าราชการได้ละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก โดยมีเงื่อนไขความรับผิด ดังนี้ ต้องเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน โดยรัฐจะเข้ามารับผิดชอบ

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *อ้าวแล้ว, เชิงอรรถที่ 1 น. 11 - 12.*

เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการที่ได้กระทำละเมิดนั้น ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการนั้นกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน การกระทำของข้าราชการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน เป็นการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งของตน โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ การกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่รัฐการที่จะทำให้รัฐรับผิดชอบจะต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยปกติธรรมดาจะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการละเมิดหน้าที่รัฐการไม่ได้ และความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามารับผิดชอบข้าราชการกระทำโดยเจตนา ก็คือการที่ข้าราชการกระทำโดยรู้ว่าตนเองกำลังละเมิดหน้าที่รัฐการอยู่ ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อคือการกระทำที่เข้าไปโดยขาดความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยจะใช้มาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในการเปรียบเทียบ

ความรับผิดชอบอื่นของรัฐ

ในระบบกฎหมายเยอรมันยังมีความรับผิดชอบในกรณีอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรูปของหลักกฎหมายที่พัฒนาตามหลักวิชาการและคำพิพากษาของศาล เช่น ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการเวนคืน ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน และความรับผิดชอบเนื่องมาจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่การเวนคืน เช่น ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Enteignungsgleicher Eingriff) ทั้งนี้ โดยศาลให้เหตุผลว่า ถ้าหากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐยังมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ถูกเวนคืนแล้ว การเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็ต้องมีหน้าที่ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ต้องเสียหายนั้นยิ่งขึ้นไปอีก และความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (der enteignende Eingriff) เป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำที่แม้จะชอบด้วยกฎหมาย แต่มีผลข้างเคียงทำให้สิทธิของบุคคลได้รับความเสียหาย มักเกิดจากการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง บุคคลที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากผลข้างเคียงของการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดชอบสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนเนื่องจากการกระทำที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสมือนการเวนคืนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว แต่ในกรณีของความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากผลข้างเคียงของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีการพิจารณาถึงบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ซึ่งศาลจะพิจารณาจากสถานที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

ลักษณะของความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่ และความรุนแรงของความเสียหาย ประกอบกัน⁸

นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้พัฒนาหลักการเรียกร้องค่าเสียหายอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่ได้เป็นสิทธิเรียกร้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่มีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง หลักเกณฑ์นี้เรียกว่า “หลักกฎหมายที่พัฒนาโดยผู้พิพากษา” (Further development of law by judges) เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการบริหารจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่บางส่วน ทำให้อีกพื้นที่หนึ่งได้รับความเสียหายเกินควร ผู้พิพากษาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่าจะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวถ้าไม่ได้รับค่าชดเชย (Compensation) สำหรับความเสียหายนี้ โดยเห็นว่าการกระทำของรัฐมีผลเทียบเท่ากับการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น ประชาชนที่ต้องเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับค่าชดเชยได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เข้าเงื่อนไข 3 ประการ คือ (1) ทรัพย์สินจะต้องได้รับความเสียหาย (2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ไม่ผันน้ำมาทางพื้นที่ของผู้เสียหาย ความเสียหายคงจะไม่เพิ่มขึ้น และ (3) การกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การป้องกันพื้นที่สำคัญของประเทศหรือสาธารณูปโภคที่สำคัญ ซึ่งค่าชดเชยที่จะให้แก่ผู้เสียหายเป็นดุลพินิจของผู้พิพากษา⁹

4.1.3 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมสหรัฐอเมริกาได้นำหลักเรื่องความคุ้มกันของรัฐ (Sovereign Immunity) ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมาย Common Law ของอังกฤษมาใช้ ซึ่งผลของหลักการทำให้รัฐบาลกลางและมลรัฐได้รับความคุ้มกันจากความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเว้นแต่จะยินยอมรับผิดเอง ผลที่ตามมาอีกประการในเวลานั้นก็คือมีการรับเป็นหลักการทั่วไปว่า ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลต้องรับผิดชอบเมื่อได้ทำละเมิดเป็นการส่วนตัว โดยปราศจากข้อยกเว้น ในขณะที่หน่วยงานของรัฐได้รับการปกป้องความรับผิดโดยได้รับความคุ้มกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลใดจะฟ้องร้องรัฐบาลให้รับผิดไม่ได้ เว้นแต่รัฐบาลกลางจะอนุญาต อย่างไรก็ตามประชาชน

⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว*, *เชิงอรรถที่ 1*, น. 85.

⁹ ธรรมนูญ พินยาภรณ์, ลาวัณย์ จันทร์พวง, และ เอกภพ วราภาสกุล, “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย,” *อุทพท*, เล่มที่ 3, ปีที่ 59, น. 8 (2555).

สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐรายบุคคลสำหรับการละเมิดได้ภายใต้ Title 42 แห่ง United States Code มาตรา 983 สำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาล ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นวิธีที่มีความยุ่งยากและบ่อยครั้งไม่ได้รับความเสมอภาค¹⁰

หลักการเรื่องความคุ้มกันของรัฐ ในระยะต่อมาก็ได้เสื่อมคลายลงเรื่อย ๆ ในปี ค.ศ. 1855 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายจัดตั้ง Court of Claims ขึ้นในการพิจารณากรณีเรียกร้องตามสัญญา และกรณีการนำทรัพย์สินของเอกชนไปใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยไม่ให้ค่าตอบแทนอันชอบธรรม ต่อมาระหว่างปี ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1947 รัฐสภาได้ออกกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์การปกครองในการแก้ไขข้อเรียกร้องทางปกครองภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย โดยกำหนดจำนวนเงินสูงสุดสำหรับชดเชยค่าเสียหายทางละเมิดไว้ในระหว่างนั้นรัฐบาลกลางได้กลายเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ มากมายทำให้เกิดกรณีที่สร้างความเสียหายแก่เอกชนจำนวนมากทำให้คำร้องของเอกชนที่มีต่อรัฐสภามีจำนวนมากขึ้นในที่สุดก็นำไปสู่การตรากฎหมายสละความคุ้มกันของรัฐ¹¹

ในปี ค.ศ. 1946 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย The Federal Tort Claims Act หรือ FTCA ขึ้น โดยการตรากฎหมายฉบับนี้มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ 1. เพื่อเป็นการปลดปล่อยรัฐสภาจากภาระที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อเยียวยาเอกชนเป็นรายกรณีตามคำร้องของเอกชน ซึ่งมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นทุกปี 2. เพื่อให้ความยุติธรรมกับบุคคลทั้งหลายซึ่งได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมาย FTCA เป็นกฎหมายเดียวที่อนุญาตให้สามารถฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ภายใต้ขอบเขตการจ้างงานของเจ้าหน้าที่นั้น อย่างไรก็ตามรัฐสภาก็ไม่ได้สละความคุ้มกันทั้งหมดของรัฐ รัฐบาลได้สละความคุ้มกันอย่างจำกัดเท่านั้นเพราะมีการกำหนดข้อยกเว้นที่ไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ในหลายกรณี เช่น กรณีที่ได้กระทำไปโดยใช้ความระมัดระวังตามสมควร (Due Care) ข้อยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐในกรณีได้กระทำไปตามขอบอำนาจดุลพินิจ (Discretion Function) เป็นต้น¹²

¹⁰ สุจิน ชื้อสุวรรณ, “ความรับผิดชอบทางละเมิดของทางราชการ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 2532) น. 45.

¹¹ สุจิน ชื้อสุวรรณ . เพิ่งอ้าง.

¹² สุจิน ชื้อสุวรรณ . เพิ่งอ้าง, น. 57

4.2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเคยประสบปัญหาน้ำท่วมมาแล้วหลายครั้ง แต่ครั้งที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวเยอรมันครั้งหนึ่ง¹³ ได้แก่ วิกฤติน้ำท่วมบริเวณลุ่มแม่น้ำ Elbe แคว้น Saxony ในเดือนสิงหาคมของฤดูร้อนปี 2002 อันเป็นหายนะขั้นรุนแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยวิกฤตครั้งนี้เกิดขึ้นมาจากภาวะฝนตกหนักติดต่อกัน (Heavy rainfall) อันก่อให้เกิดภาวะน้ำที่รุนแรง (Diastorous floods) ซึ่งปริมาณน้ำฝนจากฝนที่ตกหนักต่อเนื่องทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำ Elbe เพิ่มขึ้น ผลของหายนะดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียชีวิต 20 คน และบาดเจ็บอีก 110 คน และประชาชนอีกประมาณ 100,000 คน ต้องอพยพจากบ้านเรือนชั่วคราว โดยมีการประมาณการความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 6.2 พันล้านยูโร จากวิกฤติดังกล่าว ทำให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้พัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้แนวคิดในการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาและรับมือกับภาวะน้ำท่วมที่อาจส่งผลกระทบต่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในอนาคต เช่น โครงการ ELLA (The project ELLA) ที่กำหนดแนวทางในการวางผังเมืองและการใช้ที่ดินเพื่อป้องกันน้ำท่วม ดังนั้น จากวิกฤติน้ำท่วมดังกล่าว สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงบัญญัติกฎหมายในการควบคุมภาวะน้ำท่วมโดยเฉพาะ ได้แก่กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 (Gesetz zur Vebesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes) ที่มีผลใช้บังคับในวันที่ 10 พฤษภาคม 2005 สอดคล้องกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากวิกฤติน้ำที่แม่น้ำ Elbe ในฤดูร้อนปี 2002 ซึ่งกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วมดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐ (Lander) ต่าง ๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดจำนวนพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood plain) เพื่อประเมินความเสี่ยงที่มีมากกว่าในอดีต ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดความเสี่ยงจากความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงในบริเวณต่าง ๆ เพื่อเป็นการประเมินความเสี่ยงและประเมินความเสียหายของภาวะน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ ต้องมีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการแก้ปัญหาหรือบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมของภาครัฐ สำหรับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมสูง อาจถูกประเมินความเสี่ยงภายในกำหนดเวลาทุก 5 ปี และสำหรับที่ราบที่อาจมีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมได้ง่าย อาจต้องมีการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในทุก ๆ เจ็ดปี โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินนี้ นอกจากนี้ สหพันธ์

¹³ บิตเทพ อยู่ยั้ง. “ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปรับปรุงการควบคุม น้ำท่วมของประเทศเยอรมนี. สืบค้นจาก www.Pub-law-net วันที่ 18 ธันวาคม 2554.

สาธารณรัฐเยอรมนียังกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมระยะยาวในหนึ่งร้อยปีข้างหน้า (100 – year flood) เพื่อกำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในระยะยาว เพื่อสามารถแสวงหาแนวทางในการป้องกันล่วงหน้า ไม่ให้ผลร้ายที่เกิดขึ้นในอนาคต

สาระสำคัญของกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม¹⁴ ค.ศ. 2005 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขกฎหมายทรัพยากรน้ำ จากการที่กฎหมายทรัพยากรน้ำไม่สามารถตอบสนองต่อกลไกของโครงการจัดการน้ำท่วมระยะยาวได้และไม่สามารถส่งเสริมมาตรการในการส่งเสริมการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่เสริมประสิทธิภาพในการควบคุมน้ำท่วม(Hochwasserschutz) ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังต่อไปนี้

หลักการในการควบคุมน้ำท่วม (Grundsätze des Hochwasserchutze) ในกรณีที่มีความเสี่ยงจากปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการจัดการแหล่งน้ำผิวดินต่าง ๆ ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าภายในบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงดังกล่าวจะได้รับผลร้ายหรือภัยอันตรายจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด ทั้งนี้ บริเวณที่มีความเสี่ยงที่อาจถูกน้ำท่วมหรือประสบอุทกภัยอาจได้รับการบรรเทาหรือลดความเสี่ยงเพื่อลดความเสียหายและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือเหตุผลต่าง ๆ บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อป้องกันน้ำท่วมต้องดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและเพื่อลดความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม โดยเฉพาะการหามาตรการในการใช้ประโยชน์จากที่ดินในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนั้น อาจปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่อาจเป็นทางผ่านสำหรับน้ำท่วมได้เพื่อสนับสนุนให้สามารถระบายน้ำได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดวิกฤติหรือภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ กฎหมายระดับรัฐ (Landesrecht) ต้องกำหนดวิธีและแนวทางในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันน้ำท่วมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และควรกำหนดแนวทางในการชี้แจงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบถึงความเสี่ยงและภัยจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนเกิดภาวะน้ำท่วม ย่อมเป็นการกำหนดแนวทางในการคาดการณ์สำหรับรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในอนาคต¹⁵

มาตรการในการป้องกันสำหรับที่ราบน้ำท่วมถึง (Überschwemmungsgebiete)

กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนด หลักเกณฑ์ สำหรับการป้องกันในพื้นที่ราบน้ำท่วมถึง กล่าวคือ ที่ราบน้ำท่วมถึง บริเวณระหว่างแหล่งน้ำผิวดินกับผนังกันน้ำ

¹⁴ บิดิเทพ อยู่ยืนยง. เพ็ญอ้าว.

¹⁵ บิดิเทพ อยู่ยืนยง. เพ็ญอ้าว.

หรือชายฝั่งและบริเวณอื่น ๆ ซึ่งอาจเกิดภาวะน้ำท่วมหรืออาจเกิดการไหลของน้ำระหว่างภาวะน้ำท่วมได้ ซึ่งบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงดังกล่าวอาจถูกใช้สำหรับบรรเทาภาวะน้ำท่วมหรือเก็บกักน้ำท่วมได้ ดังนั้น กฎหมายระดับรัฐของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีต้องกำหนดบริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่จากแหล่งน้ำที่ อาจได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมหรือคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ กฎหมายระดับรัฐจะต้องกำหนดมาตรการในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปได้ทราบ เกี่ยวกับภาวะของน้ำเหล่านั้นและการปรับสถานะของแหล่งน้ำเหล่านั้นเพื่อรับมือกับปัญหาน้ำท่วม นอกจากนี้ ในกรณีแหล่งน้ำที่มีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมระดับธรรมดาตามกฎหมายดังกล่าวยังได้ กำหนดให้กฎหมายระดับรัฐวางกรอบการประเมินความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมที่บริเวณที่น้ำท่วมถึง ภายในทุก ๆ หนึ่งร้อยปีเป็นอย่างน้อย ซึ่งแผนการประเมินความเสี่ยงฉบับแรกต้องแล้วเสร็จภายใน 10 พฤษภาคม 2012 แต่ในกรณีแหล่งน้ำดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเผชิญภาวะน้ำท่วมระดับสูง กฎหมายกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมให้แล้วเสร็จภายใน 10 พฤษภาคม 2010 ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบถึง การกำหนดขอบเขตของที่ราบน้ำท่วมถึง อันเป็นแนวทางการให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยง และเตรียมพร้อมในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงที่ประชาชนอาจอาศัยอยู่ หรือประกอบกิจกรรมอยู่ต่อไป¹⁶

นอกจากกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ให้อำนาจรัฐบาลในการ ปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วมแก่รัฐบาลกลางสหพันธรัฐแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้แต่ละรัฐ (Lander) จะต้องกำหนดขอบเขตของพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงและบัญญัติข้อบังคับ (Regulations) ต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเท่าที่จำเป็น โดยข้อบังคับของ แต่ละรัฐควรระบุมาตรการดังต่อไปนี้ 1. แนวทางในการป้องกันและปรับปรุงโครงสร้างระบบนิเวศ ของแหล่งน้ำต่าง ๆ และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม 2. แนวทางในการป้องกันการ กัดเซาะชายฝั่ง 3. แนวทางในการรักษาและเยียวยาพื้นที่อนุรักษทางธรรมชาติ 4. แนวทางในการ รักษาและเยียวยาพื้นที่อนุรักษทางธรรมชาติ 5. แนวทางในการควบคุมทิศทางและปริมาณของน้ำ จากภาวะน้ำท่วม 6. แนวทางในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม¹⁷

มาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่าย (Überschwemmungsgefährdete Gebiete) กฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ได้กำหนด มาตรการในการกำหนด ขอบเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมได้ง่าย (Flood – Prone zones) ได้แก่พื้นที่ที่เป็นที่ ราบน้ำท่วมถึง ที่บริเวณแหล่งน้ำหรือพื้นที่จากแหล่งน้ำที่อาจได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วม

¹⁶ ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 13.

¹⁷ ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 13.

หรือคาดหมายได้ว่าจะได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมได้ง่าย ดังนั้น การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่ายหรือความเสี่ยงสูงที่อาจได้รับความเสียหายเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยหากเกิดกรณีที่มีความเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการควบคุมโดยกลไกและเครื่องทางชลประทาน(public flood control facilities) หรือการที่พังกั้นน้ำ (dykes) ไม่สามารถต้านทานน้ำท่วมได้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนที่และกำหนดมาตรการในการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกระทบต่อสาธารณะ นอกจากนี้กฎหมายระดับรัฐ จะต้องกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นในการจัดการพื้นที่ที่อาจเสี่ยงกับภาวะน้ำท่วมได้ง่าย เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมที่อาจกระทบต่อสาธารณชน¹⁸

กฎหมายของรัฐต่าง ๆ จะต้องกำหนด แผนในการควบคุมทางน้ำและการไหลของน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ที่อาศัยการควบคุมน้ำท่วมเชิงเทคนิคและการชลประทานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่เก็บกักน้ำและการกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วมที่เหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดแผนในการควบคุมน้ำท่วมดังกล่าว ต้องกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมในการควบคุมภาวะน้ำท่วมให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุดหรือความเสี่ยงที่ได้สัดส่วนกับระบบการป้องกันน้ำท่วมหรือระบบชลประทานที่ภาครัฐได้พัฒนาขึ้น โดยคำนึงถึงสถิติของวิกฤติน้ำท่วมที่ประเทศเยอรมนีได้รับมาหนึ่งร้อยปีเป็นอย่างต่ำ เพื่อสนับสนุนการประเมินแนวโน้มในการเกิดภาวะน้ำท่วมในอนาคต โดยแผนการควบคุมดังกล่าวจะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อรองรับหรือเก็บกักเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมในอนาคต นอกจากนี้ อาจมีการซ่อมแซมและบำรุงรักษาพังกั้นน้ำและอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่สามารถรองรับภาวะน้ำท่วมได้ นอกจากนี้ เมื่อรัฐต่าง ๆ จัดทำแผนในการควบคุมน้ำท่วมสำเร็จแล้ว กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐต่าง ๆ มีหน้าที่ในการจัดพิมพ์แผนดังกล่าวเพื่อให้ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการบริหารความเสี่ยงและรับมือภาวะน้ำท่วม อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐต่าง ๆ ได้แจ้งข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบเมื่อแผนในการรับมือถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง ทั้งนี้ รัฐต่าง ๆ ต้องจัดทำแผนในการควบคุมน้ำท่วมให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 10 พฤษภาคม 2009 มาตรการส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการลุ่มน้ำท้องถิ่น กฎหมายของแต่ละรัฐ จะต้องกำหนดแนวทางความร่วมมือในการควบคุมน้ำท่วมในระดับท้องถิ่นและระหว่างรัฐต่าง ๆ ในสหพันธรัฐ โดยเฉพาะความร่วมมือในการวางแผนการควบคุมน้ำท่วมและมาตรการในการป้องกันต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการประสานความร่วมมือกันในการควบคุมน้ำในระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และระหว่างรัฐแต่ละรัฐ¹⁹

¹⁸ บิดิเทพ อยู่ยืนยง. *อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 13.*

¹⁹ บิดิเทพ อยู่ยืนยง. *อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 13.*

4.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

4.3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่เคยเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติมาหลายครั้งและได้ตระหนักถึงความเสี่ยงภัยจากภาวะทางธรรมชาติ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทุกครั้ง²⁰ ในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการป้องกันภัยธรรมชาติ ย่อมถือเป็นการเตรียมการในการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า เพื่อเผชิญกับภัยธรรมชาติ เช่น คลื่นสึนามิ ภูเขาไฟระเบิด และไฟไหม้ป่า เป็นต้น²¹

ภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม ถือเป็นความเสี่ยงภัยจากภาวะทางธรรมชาติที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำลังเผชิญ ทั้งนี้ ด้วยสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีภูมิประเทศติดทะเลและประกอบกับมีแม่น้ำสายใหญ่หลายสาย เช่น แม่น้ำแซน แม่น้ำเมซ และแม่น้ำโรน เป็นต้น ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสเผชิญต่อความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้ตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อต่อสู้กับภาวะน้ำท่วมและบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันน้ำความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย (Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prevention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) ทั้งนี้ ได้มีการบรรจุหลักการที่สำคัญเพื่อต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วมในระยะยาว เช่น หลักการป้องกันภัยจากภาวะน้ำท่วมล่วงหน้า (Le principe de précaution) หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไขเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม (Le principe d'action préventive et de correction) หลักการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาภัยจากภาวะน้ำท่วม (Le principe de participation)²²

4.3.2 ปัญหาน้ำท่วมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในอดีต

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสภาพภูมิประเทศที่ติดกับทะเลและประกอบกับมีแม่น้ำสายใหญ่หลายสาย ฝรั่งเศสได้เผชิญกับภาวะน้ำท่วมหลายรูปแบบ เช่น ภาวะน้ำท่วมอย่างช้า ๆ และภาวะน้ำท่วมอย่างเฉียบพลัน สาเหตุของปัญหาของภาวะน้ำท่วมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจมีสาเหตุหลักมา

²⁰ปิติเทพ อยู่ยืนยง. “ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นจาก www.Pub-law-net วันที่ 15 มกราคม 2555.

²¹ปิติเทพ อยู่ยืนยง. เพิ่งอ้าง.

²²ปิติเทพ อยู่ยืนยง. เพิ่งอ้าง.

จากปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วมที่มีสาเหตุจากภาวะทางธรรมชาติ (causes naturelles) กล่าวคือ การเกิดสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและสภาพอากาศในขณะนั้น ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วม เช่น คลื่นสึนามิ (tsunamis) และลมมรสุม (mousson) นอกจากนี้เหตุการณ์ทางธรรมชาติอื่นๆ อาจเป็นปัจจัยให้เกิดภาวะน้ำท่วมได้ (événements naturels) เช่น ภาวะดินถล่ม เป็นต้น จากอดีตที่ผ่านมาฝรั่งเศสเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมที่รุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินหลายครั้ง²³ ตัวอย่างเช่น

ภาวะน้ำท่วมแม่น้ำแซน ค.ศ. 1910 หรืออาจเรียกอีกหนึ่งว่า วิกฤติน้ำท่วมร้อยปี (crue centennale) ที่มีระดับน้ำสูงถึงเกือบแปดเมตรและทำให้ผู้คนกว่าสองแสนคนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในครั้งนั้น น้ำท่วมในครั้งนี้นี้ยังนำความเสียหายสู่อาคารบ้านเรือนของปารีสถึงร้อยละสิบห้าในปารีส ทั้งนี้ วิกฤติน้ำท่วมดังกล่าวเกิดจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น ปริมาณฝนที่ตกหนักติดต่อกันอย่างมาก (pluviométrie importante) การละลายตัวของหิมะและน้ำแข็ง (neige et gel) และปริมาณน้ำจากแม่น้ำที่ไหลเอ่อท่วมเมืองปารีส (débordement de plusieurs cours d'eau) เป็นต้น ภาวะน้ำท่วมบริเวณแม่น้ำแซน ค.ศ. 1955 (La crue de la Seine en janvier 1955) ประกอบกับสภาพอากาศที่แปรปรวนของมหาสมุทรแอตแลนติกที่ทำให้เกิดปริมาณฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนหลายร้อยหลังคาเรือนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในครั้งนั้นทันที เป็นต้น²⁴

4.3.3 แผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญ (Plan de prévention des risques majeurs) กล่าวคือ รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแนวทางในการวางนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีต่างๆ ทั้งนี้ แผนดังกล่าวมีประโยชน์โดยตรงต่อการวางแผนและการกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัย ในกรณีที่มีภัยที่เกิดจากธรรมชาติโดยตรงหรือภัยอันเกี่ยวเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์ ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงต้องกำหนดมาตรการไม่ให้เกิดขึ้น เช่น ภัยน้ำท่วม (Inondations) ภัยจากแผ่นดินถล่ม (mouvements de terrains) ไฟไหม้ป่า (incendies de forêt) หิมะถล่ม (avalanches) พายุ (tempêtes) และ ภูเขาไฟระเบิด (éruptions volcaniques) เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้กำหนดแผนต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเฉพาะในการป้องกันความเสี่ยงจากความเสียหายจากภัยธรรมชาติและ

²³ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 20.

²⁴ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 20.

ภัยจากเทคโนโลยีต่าง ๆ ทั้งนี้ แผนต่าง ๆ ต้องกำหนดโดยอาศัยแนวทางจากมาตรการทางกฎหมาย เฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนหรือนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งแผนดังกล่าวประกอบด้วย²⁵

4.3.3.1 แผนการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม

กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi n° 95 – 101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement) ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Plan de Prévention du Risque d’Inondation - PPRI) โดยกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันน้ำท่วมจากที่ราบน้ำท่วมถึง ที่อาศัยการกำหนดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการควบคุมภาวะน้ำท่วม (Echelle géographique) โดยแผนดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาชุมชนและสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ที่มีลุ่มน้ำติดกันด้วย แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนตามแนวทางที่กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้²⁶

- ต้องจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยง เพื่อความถูกต้องในการกำหนดพื้นที่ในการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม
 - ห้ามประชาชนตั้งบ้านเรือนหรือที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกระบุว่ามีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมสูงหรือพื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมได้ง่ายอื่น ๆ
 - ต้องมีการกำหนดแนวทางในการลดข้อบกพร่องของอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ให้สามารถเฝ้าต่อการระบายน้ำได้ดี
 - ต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันและคุ้มครองชุมชน
 - ต้องบำรุงทางน้ำและการระบายน้ำต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการระบายน้ำที่ดี
- อันเป็นการบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมประการหนึ่ง

นอกจากแผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมได้กำหนดสาระสำคัญแล้วแผนดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการในการสนับสนุนให้เกิดการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมในระยะยาวด้วย เช่น เทศบาลท้องถิ่นต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายระบุความเสี่ยงจากน้ำท่วมในบริเวณถนน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงความเสี่ยงภัยที่กำลังเผชิญ และเทศบาลแต่ละท้องถิ่น

²⁵ ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 20.

²⁶ ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 20.

อาจกำหนดให้มีการประชุมทบทวนแผนการปฏิบัติทุก ๆ สองปี และแจ้งผลการประชุมดังกล่าวให้ประชาชนได้ทราบ²⁷

4.3.3.2 แผนการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยีและความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้

รัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดทำแผนการป้องกันความเสี่ยง โดยมีเป้าหมายในการกำหนดแนวทางการจัดการความเสี่ยงของภัยอันตรายต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐได้กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสได้ เช่น การกำหนดโครงสร้างอาคารและการใช้ที่ดิน (l'utilisation des sols) การกำหนดมาตรฐานในการก่อสร้าง (la construction) และการกำหนดพื้นที่ในการในการจัดการความเสี่ยง (la gestion des territoires) เป็นต้น²⁸

4.3.3.3 แผนการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 (Loi n° 2003 – 699 du 30 juillet 2003 relative à la prevention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากเทคโนโลยีและกำหนดแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในการควบคุมอันตรายจากเทคโนโลยีหรือเทคโนโลยีภาคอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวฝรั่งเศสได้ ทั้งนี้ แผนดังกล่าวระบุให้จำแนกพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงและอันตรายของแต่ละพื้นที่ที่กำลังเผชิญอยู่ เช่น พื้นที่ประกอบอุตสาหกรรม ย่อมมีความเสี่ยงสูงกว่าพื้นที่ทั่ว ๆ ไป (haut risqué)²⁹

4.3.4 แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้

กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi n° 95 – 101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de

²⁷ ปิติเทพ อยู่ยี่นยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

²⁸ ปิติเทพ อยู่ยี่นยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

²⁹ ปิติเทพ อยู่ยี่นยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

l'environnement) หรือกฎหมายบาร์นิเยร์ (Loi Barnier) ที่นายมิเชล บาร์นิเยร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้เสนอและผลักดันกฎหมายฉบับนี้³⁰ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) อันเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ เช่น ภัยจากภาวะน้ำท่วม (inondation) ภัยจากดินถล่ม (mouvement de terrain) ภัยจากไฟไหม้ป่า (incendie de forêt) และภัยจากพายุไซโคลน (cyclone) เป็นต้น

4.3.5 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสในการแก้ปัญหา น้ำท่วม

ปัญหาวิกฤติน้ำท่วมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Le changement climatique) โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศโดยเฉลี่ยของโลก ที่อาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความแปรผันของธรรมชาติอย่างรุนแรงกว่าที่เคยเป็นในอดีต ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้แสวงหาแนวทางเพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศ เช่น การแสวงหาเทคนิคทางวิศวกรรมชลประทานและสาธารณูปโภคของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม³¹

- หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principes du développement durable)

เป็นแนวคิดในการพัฒนาที่พยายามตอบสนองต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเป็นผลเสียต่อคนรุ่นอนาคต โดยภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤติน้ำท่วมถือเป็นภัยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลฝรั่งเศสควรมีหน้าที่ตอบสนองต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบรรจุในกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันผลเสียต่อคนรุ่นต่อไป³²

ในการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือ (contribuer) ในการปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่นำมาประยุกต์ใช้กับนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น การพัฒนาระบบระบายน้ำอย่างยั่งยืน (Système de drainage durable - SDD) และการพัฒนา

³⁰ ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20.

³¹ ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20.

³² ปิติเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20.

หลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมอย่างยั่งยืน (La gestion durable du risqué d'inondation) เป็นต้น³³

- หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า (Principe de précaution)

รัฐบาลฝรั่งเศสต้องกระทำการใด ๆ ที่อาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลฝรั่งเศสต้องกระทำหรือปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสียดังกล่าวน้อยที่สุด ดังนั้น การพัฒนาวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (L'approche de précaution) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนฝรั่งเศสจะได้รับอันตรายน้อยที่สุดภายใต้การรับมือต่อวิกฤติน้ำท่วมของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Principe de précaution) หมายถึง หลักในการเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งมีสาเหตุมาจากผลกระทบจากที่รุนแรงและการขาดความเชื่อมั่นในทางวิทยาศาสตร์ที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุก ๆ เหตุการณ์ได้ เช่น การที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาหรือพยากรณ์เหตุการณ์ทางธรรมชาติได้แม่นยำทุก ๆ เหตุการณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงจำเป็นสำหรับการตอบสนองต่อการแสวงหาแนวทางในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถสร้างผลกระทบหลายประการที่เกี่ยวกับภาวะน้ำท่วม เช่น ปริมาณน้ำฝนและระดับความรุนแรงของพายุ เป็นต้น³⁴

4.3.6 หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข

การกระทำเพื่อป้องกัน (action préventive) คือ วิธีการเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจุดมุ่งหมายของวิธีการดังกล่าวก็เพื่อลดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด (minimiser les dommages d'environnement) ทั้งนี้ การกระทำเพื่อป้องกันผลร้ายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการจัดการความเสี่ยงต่อภัยพิบัติธรรมชาติและภัยอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้กำหนดวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของภาวะน้ำท่วม เช่น การกำหนดการปฏิบัติในการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น การกำหนด

³³ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

³⁴ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

วิธีการจัดทำแผนที่กำหนดความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมและพื้นที่อันตรายจากภาวะน้ำท่วม วิธีการจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และวิธีการประสานความร่วมมือ เป็นต้น³⁵

นอกจากนี้ การกระทำเพื่อป้องกันโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วม ควรกำหนดแนวทางเบื้องต้นไว้โดยอาศัยหลักการกระทำเพื่อป้องกัน ดังนี้³⁶

- การป้องกัน (prévention) ได้แก่ การป้องกันความเสียหายที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมโดยหลีกเลี่ยงการปลูกสร้างบ้านเรือนหรืออุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภูมิประเทศจนอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมในอนาคตและส่งเสริมการใช้ที่ดิน การเพาะปลูกและป่าไม้ตามความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมการคุ้มครอง ได้แก่ การกำหนดมาตรการทั้งในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมหรือลดผลกระทบที่เกิดจากภาวะน้ำท่วมในพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้

- การเตรียมการล่วงหน้า (préparation) ได้แก่ การแจ้งข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและสิ่งที่ต้องเตรียมการและสิ่งที่ต้องกระทำในกรณีที่เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้น

- การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การพัฒนาแนวทางและมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมโดยการกำหนดแผนฉุกเฉินและแผนซักซ้อมเพื่อเตรียมการในการรับมือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือภาวะน้ำท่วม³⁷

องค์กรของภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสีย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ปัญหา น้ำท่วมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต้องประสานความร่วมมือ (cooperation) กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้องค์กรที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการกิจเพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ ในด้านความร่วมมือเพื่อการรับมือกับภาวะน้ำท่วมควรกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ (fonctions) ในการเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เช่น หากสถานการณ์น้ำท่วมฉุกเฉินได้กินวงกว้างไปหลายพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นควรทำการเชื่อมโยงและประสานงาน หากกรณีแห่งความจำเป็นให้ดำเนินการฟื้นฟูรวมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เป็นต้น

³⁵ ปิติเทพ อยู่ยั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20.

³⁶ ปิติเทพ อยู่ยั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20.

³⁷ ปิติเทพ อยู่ยั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20.

4.3.7 สารสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วมของฝรั่งเศส

- กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม³⁸

กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (Loi n° 95 – 101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) หรือกฎหมายบาร์นิเยร์ (Loi Barnier) อันเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ เช่น ภัยจากภาวะน้ำท่วม (inondation) ภัยจากดินถล่ม (mouvement de terrain) ภัยจากไฟไหม้ป่า (incendie de forêt) และภัยจากพายุไซโคลน (cyclone) เป็นต้น

โดยกฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 มาตรา 16 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ที่ถือเป็นภัยธรรมชาติอันอาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ดังต่อไปนี้³⁹

- ห้ามไม่ให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือประกอบกิจกรรมการเกษตร ปศุสัตว์ และการป่าไม้ ในบริเวณพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วม

- แม้พื้นที่ดังกล่าวโดยสภาพไม่ได้มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากภาวะน้ำท่วม แต่ด้วยสภาพของโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะในการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วม ดังนั้น พื้นที่ดังกล่าวอาจถือเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงเช่นเดียวกับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงโดยสภาพหรือโดยความเสี่ยงจากภัยจากภาวะน้ำท่วม

- หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่ถูกระบุความเสี่ยงอันตรายจากภาวะน้ำท่วมหรือแม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวโดยสภาพไม่ได้มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากภาวะน้ำท่วมอุตสาหกรรมอาจเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อเกิดภัยจากภาวะน้ำท่วมรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมไม่ให้เกิดขึ้น

- มาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมจากสิ่งปลูกสร้าง โครงการอาคาร และการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ให้บังคับใช้ต่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ในข้างต้น ให้บังคับใช้ในวันที่แผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ดังกล่าวได้กำหนดเวลาการบังคับใช้

กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 กำหนด⁴⁰ ให้มีการประเมินความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติหรือภาวะน้ำท่วมภายในระยะเวลาห้าปี แต่

³⁸ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

³⁹ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

ในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อภาวณ้ำท่วมสูงมาก รัฐบาลอาจลดระยะเวลาการประเมินความเสี่ยงให้สั้นลง เพื่อให้ทันต่อการตัดสินใจทางนโยบาย (décision rendue publique) และการกำหนดมาตรการตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 ยังได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการระบุหรือกำหนดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วม (les zones inondables) โดยการระบุหรือกำหนดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมย่อมส่งผลก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์การไหลของทางน้ำ ในกรณีที่มีภาวณ้ำท่วมเกิดขึ้น ซึ่งผลลัพธ์ที่ตามมาจากการวิเคราะห์ดังกล่าว นั้นคือ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขตของที่ราบน้ำท่วมถึงได้ (l'extension des champs d'inondation) เพื่อให้สามารถดำเนินการในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วมได้ต่อไป

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวทางธรรมชาติและเทคโนโลยี และฟื้นฟูความเสียหาย

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวทางธรรมชาติและเทคโนโลยี และฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 (Loi n° 2003 – 699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) ได้กำหนด⁴¹ แนวทางในการปรับปรุงวิธีการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและกำหนดมาตรการในการรับมือกับความเสี่ยงภัยประเภทต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ โดยแผนดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นในการกำหนดแนวทางในการวางแผนที่ดินหรือบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงจากภาวณ้ำท่วม

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงในการป้องกันภาวณ้ำท่วม ได้แก่ แผนในการป้องกันความเสี่ยงทางเทคโนโลยี (Plan de Prévention des Risques Technologiques - PPRT) เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากเทคโนโลยีและกำหนดแนวทางในการจัดการความเสี่ยงจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม เช่น การกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายจากเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงและอันตรายของแต่ละพื้นที่ที่กำลังเผชิญอยู่ เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวทางธรรมชาติและเทคโนโลยี และฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ. 2003 ยังได้กำหนด⁴² มาตรการในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités territoriales) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับมือกับ

⁴⁰ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

⁴¹ บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

⁴² บิดีเทพ อยู่ยืนยง. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 20.

ภาวะน้ำท่วมได้และสร้างความสมดุลในทรัพยากรน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (la gestion équilibrée de la ressource en eau) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ (leurs groupements) ต้องดำเนินการกำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมในบริเวณที่ระบุว่ามีความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (les zones exposées au risque d'inondations) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) ได้ ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึงและบริเวณน้ำท่วมจากภาวะระดับน้ำทะเลสูง เช่น การกำหนดให้ท้องถิ่นบำรุงรักษาทางน้ำและที่ดินชายฝั่งเพื่อป้องกันภาวะน้ำท่วมและภาวะดินถล่ม (l'érosion des sols) อันเป็นภัยที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากภาวะน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีส่วนในการเตรียมพื้นที่รองรับน้ำท่วม (les zones de rétention temporaire des eaux de crues) เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมและบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม

4.4 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกา

4.4.1 อำนาจของประธานาธิบดี

สำหรับการปกครองของสหรัฐอเมริกานั้น แบ่งการปกครองเป็นระดับสหพันธรัฐ (Federal) และมลรัฐ (State) ซึ่งในการจัดการภัยพิบัติต่างๆ นั้น เป็นเรื่องของรัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการที่จะดำเนินการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในมลรัฐของตนโดยรัฐบาลกลางจะมีบทบาทในการสนับสนุนเท่านั้น เนื่องจากมลรัฐและท้องถิ่นย่อมจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศและพลเมืองดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามนับแต่เกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรินา (Katrina) และเหตุการณ์ก่อการร้าย 11 กันยายน 2001 ก็ได้มีการบทบาทในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลกลาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกานั้น ก็มีทั้งในระดับรัฐบาลกลางและในระดับมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีการจำกัดอำนาจในการกระทำบางอย่างของมลรัฐ และมอบให้รัฐบาลกลางดำเนินการแทน และมีอำนาจบางอย่างก็มอบให้มลรัฐดำเนินการได้โดยลำพัง สำหรับกฎหมายในระดับรัฐบาลกลางที่สำคัญ คือ The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1974 (Stafford Act) ที่วางหลักการของรัฐบาลกลางในการจัดการกับภัยพิบัติ⁴³

⁴³ พรเทพ สุขทรัพย์, “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 66

การจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา นั้น ตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ผู้ว่ามลรัฐสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางได้ในกรณีที่เหตุการณ์มีความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถหรือทรัพยากรในการจัดการแก้ไขปัญหาของมลรัฐและท้องถิ่น⁴⁴ และได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของประธานาธิบดี คือ เมื่อมีสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ⁴⁵ รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดจากสงครามความไม่สงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน⁴⁶ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วประธานาธิบดีจะเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นของประธานาธิบดีทั้งนี้เพียงพอที่จะทำให้การจัดการภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงนั้นมีประสิทธิภาพและมีความรวดเร็วเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น โดยประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ประสานงานของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางหน่วยงานต่าง ๆ⁴⁷ เพื่อดำเนินการ

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยหลายฉบับ เช่น รัฐบาลยุดิคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) รัฐบาลยุดิต่อต้านการก่อการร้าย (U.S.A. PATRIOT ACT 2001) แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรงนั้น มีบัญญัติไว้ใน U.S.C. title 42 เรื่องการเตรียมความพร้อมเหตุฉุกเฉินและบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Emergency Detention Act 1950)⁴⁸ รัฐบาลยุดิ Stafford Act นั้นให้อำนาจรัฐบาลกลางในการเข้าช่วยเหลือมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่รัฐบาลยุดินั้นกำหนด และกฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการวางแผนสำหรับการรับมือภัยพิบัติและกฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ทั้งที่เป็นกระบวนการก่อนและในขณะเกิดภัย โดยมีการกำหนดเรื่องการเตรียมความพร้อมและช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Preparedness and Mitigation Assistance) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับแผนการเตรียมความพร้อมในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐ การเตือนภัย (Disaster Warning) และการบรรเทาอันตรายจากภัยพิบัติล่วงหน้า

⁴⁴ Stafford Act, 42 U.S.C. § 5170 and § 5191 (2005).

⁴⁵ Stafford Act, (42 U.S.C. 5170) title IV – Major, Disaster Assistance Program sec 401 Procedure for Declaration.

⁴⁶ Stafford Act, (42 U.S.C. 5170) title I Findings, Declaration and Definitions sec 102 Definitions.

⁴⁷ Mezines et al., Government Tort Liability, pp. 30 – 33.

⁴⁸ ปกรณ์ กิจพิทักษ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 58.

(Pre Disaster Hazard Mitigation) นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาขั้นตอนในการฟื้นฟูบูรณะ และการก่อสร้างใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการฟื้นฟูภายหลังจากเกิดภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปด้วย

4.4.2 แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Response Plan NRP)

แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2004 เป็นแผนการจัดการภัยพิบัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมภัยพิบัติร้ายแรงทุกประเภท รวมถึง เหตุฉุกเฉินและการก่อการร้าย เป็นแผนที่มัลักษณะบูรณาการในเชิงกลไกความรับผิดชอบ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ ท้องถิ่น ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ดีอันเป็นหลักการจัดการเหตุฉุกเฉิน ผิดปกติ (Incident Management) อย่างมีเอกภาพ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแผนการจัดการ ภัยพิบัติแห่งชาติสหรัฐอเมริกาคือมีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีปฏิบัติในเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ของสหรัฐอเมริกาที่ตั้งสมมุติฐานว่าฝ่ายที่จะสามารถจัดการรับมือกับเหตุการณ์หรือภัยพิบัติได้ดีที่สุด คือหน่วยงานในระดับต่ำที่สุดคือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น เมื่อเหตุการณ์นั้นเกินกว่าความสามารถหรือ ทรัพยากรที่มีอยู่จึงจะร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับอื่นหรือรัฐบาลกลาง โดยเหตุการณ์ ที่จะเป็จุดเริ่มต้นให้รัฐบาลกลางเข้ามาช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติคือเหตุการณ์ น้ำท่วมใหญ่ในมลรัฐมิสซิสซิปปี (Mississippi) เมื่อ ปี ค.ศ. 1927 โดยในการดำเนินการตามแผนนี้ ประธานาธิบดีได้ออกคำสั่งให้รัฐมนตรีกระทรวง Homeland Security ทำหน้าที่ประสานงาน กับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ ในการจัดการหรือฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติร้ายแรง และมอบหมายให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการด้านความมั่นคงของประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานชั่วคราว ทำหน้าที่รายงานสถานการณ์และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมี Federal Emergency Management Agency (FEMA) จะมีหน้าที่หลักในการประสานงานการจัดการแก้ไขปัญหาการฟื้นฟู หลังเกิดภัยพิบัติ และการเฝ้าระวังความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ

เงื่อนไขที่จะมีการนำแผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติมาใช้นั้นจะต้องเกิดเหตุการณ์ ที่มีผลกระทบในระดับชาติอย่างมีนัยสำคัญ ข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ 1) หน่วยงานของรัฐบาลกลาง ได้ร้องขอความช่วยเหลือไปยังรัฐมนตรีกระทรวง Homeland Security 2) ทรัพยากรของเจ้าหน้าที่ รัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่ของมลรัฐหรือท้องถิ่นได้ร้องขอความ ช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง 3) หน่วยงานของรัฐบาลกลางมากกว่าหนึ่งแห่งมีความเกี่ยวข้องที่จะต้องจัดการ แก้ไขเหตุการณ์นั้น ๆ 4) รัฐมนตรีกระทรวง Homeland Security ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบใน เหตุการณ์นั้นตามคำสั่งของประธานาธิบดี

4.4.3 กรณีศึกษาการจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา

เหตุการณ์เฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) เป็นพายุเฮอริเคนที่รุนแรงและสร้างความเสียหายที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ถูกจัดความรุนแรงตามมาตราเฮอริเคนในประเภทที่ 5 (ตามมาตราของ Saffir – Simpson Hurricane Scale) ซึ่งถือว่ารุนแรงที่สุด และมีพายุเฮอริเคนที่อยู่ในประเภทนี้มาก่อนเพียง 3 ลูกเท่านั้น ได้แก่ เฮอริเคนเลเบอร์เดย์ (Hurricane Labor Day) ในปี พ.ศ. 2478 (ค.ศ. 1935) เฮอริเคนคามิลล์ (Hurricane comille) ในปี พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1969) และเฮอริเคนแอนดรูว์ (Hurricane Andrew) ในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ก่อนที่จะถูกลดระดับความรุนแรงให้อยู่ในประเภทที่ 4 เฮอริเคนแคทรีนา มีลักษณะเป็นพายุหมุนที่มีแหล่งกำเนิดในมหาสมุทรแอตแลนติกบริเวณเส้น Tropics⁴⁹ นอกจากนี้ เมื่อเกิดพายุเฮอริเคนแคทรีนาทำให้เกิดปรากฏการณ์คลื่นพายุหมุนยกซัดฝั่ง (storm surge) คือ คลื่นที่เกิดจากการยกตัวขึ้นของน้ำทะเลนอกชายฝั่งด้วยอิทธิพลของความกดอากาศและอิทธิพลของพายุหมุนเขตร้อน ซึ่งคลื่นพายุหมุนยกซัดฝั่งขณะเกิดเฮอริเคนแคทรีนาสามารถวัดความสูงของยอดคลื่นได้ถึง 7.6 เมตร โดยพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเฮอริเคนแคทรีนามากที่สุด ได้แก่ บริเวณชายฝั่งด้านตะวันออกและทางตอนใต้ของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองนิวออร์ลีนส์ มลรัฐหลุยเซียนา ซึ่งตามแถลงการณ์ของทางการสหรัฐฯ ในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) พายุดังกล่าวกินเนื้อที่ความเสียหายประมาณ 90,000 ตารางไมล์ (233,000 ตารางกิโลเมตร) ซึ่งกว้างเกือบเท่าเกาะ บริเตนใหญ่ (Great Britain) ทั้งเกาะเฮอริเคนแคทรีนา นับเป็นพายุที่มีความรุนแรงเป็นอันดับ 6 ในมหาสมุทรแอตแลนติกที่มีการบันทึกไว้ มีผู้ได้รับผลกระทบกว่า 1.5 ล้านคน มูลค่าความเสียหายกว่า 81 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ รวมถึงประชากรกว่า 800,000 คน ไม่มีที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นจำนวนที่มากที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐฯ นับแต่กรณี Dust Bowl⁵⁰ รวมถึงทำให้ประชากรอเมริกันกว่าห้าล้านคนไม่มีไฟฟ้าใช้⁵¹

⁴⁹ เมื่ออากาศเหนือผิวน้ำในมหาสมุทรใกล้เส้นศูนย์สูตรมีอุณหภูมิสูงขึ้นและลอยตัวขึ้นสู่ท้องฟ้า จะเคลื่อนที่มาปะทะมวลอากาศเย็นจากบริเวณเส้นรุ้งก่อให้เกิด Warm Front (มวลอากาศร้อนดันมวลอากาศเย็นให้เคลื่อนที่) และ Cold Front (มวลอากาศเย็นดันมวลอากาศร้อนให้เคลื่อนที่) หมุนรอบแกนกลาง (Low-Pressure Center) แล้วเคลื่อนที่เข้าสู่แผ่นดิน ซึ่งปกติพายุหมุนประเภทนี้จะมีความเร็วลมประมาณ 100 – 150 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หากเกิดในฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก เรียกว่า พายุไต้ฝุ่น (Typhoon) และหากเกิดในมหาสมุทรแอตแลนติก เรียกว่า พายุเฮอริเคน (Hurricane) เมื่อเกิดขึ้นจะสร้างความเสียหายจากพายุลมและฝน และการเกิดอุทกภัยในบริเวณกว้าง แต่ละปีพายุหมุนประเภทนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้นและสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินมากมาย

⁵⁰ Dust Bowl เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2473 (ค.ศ. 1930) เกิดพายุฝุ่นที่เกิดจากความแห้งแล้งสร้างความเสียหายให้กับสหรัฐฯ โดยเฉพาะภาคการเกษตร และสร้างความเจ็บป่วยให้กับประชาชนจำนวนมาก

ในการจัดการภัยพิบัติกรณีเฮอริเคนแคทรีนา แม้ภาครัฐจะมีการติดตามเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยอย่างต่อเนื่องนับสัปดาห์ก่อนที่จะพายุจะพัดเข้าสู่ฝั่ง โดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันภัย รวมถึงอพยพประชากรไปสู่ที่พื้นที่ปลอดภัย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพายุเฮอริเคนแคทรีนาเป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่เกินกว่าที่รัฐบาลกลางจะคาดถึง ประกอบกับรัฐบาลกลางไม่ได้รับรายงานข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอและทันสถานการณ์ ดังนั้นการบริหารจัดการภัยพิบัติครั้งนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ประธานาธิบดีและรัฐบาลกลางถูกวิจารณ์ถึงความล้มเหลวในการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินและตอบสนองต่อเหตุการณ์ซ้ำเกินไป นับตั้งแต่การเตรียมการป้องกัน จนไปถึงการฟื้นฟูและชดเชยให้แก่ผู้ประสบภัย ส่งผลให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินกลางแห่งสหรัฐฯ (FEMA) และผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกรมตำรวจเมืองนิวยอร์กต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกในเวลาต่อมา แต่ก็มีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับในการทำงาน เช่น สำนักบริการสภาพอากาศแห่งชาติสหรัฐฯ (NWS) ศูนย์เฮอริเคนแห่งชาติสหรัฐฯ (NHC) และหน่วยป้องกันภัยชายฝั่งสหรัฐฯ (USCG) ที่ได้รับคำชื่นชมอย่างมาก จากการคาดการณ์และเตือนภัยที่รวดเร็วและแม่นยำ และผลจากความล้มเหลวในการบริหารจัดการภัยพิบัติเฮอริเคนแคทรีนาของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ ทำให้ภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติเฮอริเคนแคทรีนา สหรัฐอเมริกาต้องใช้งบประมาณมหาศาลเพื่อใช้ในการบูรณะฟื้นฟูที่ประสบภัย ตามมาตรการซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะที่เรียกว่าพระราชบัญญัติเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและบรรเทาภัยพิบัติเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina Disaster Relief and Economic Recovery Act) ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) เพื่อกำหนดมาตรการฟื้นฟูและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งครอบคลุมทั้งทางด้านที่อยู่อาศัย สังคม เศรษฐกิจ การค้า การเกษตร และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นการสั่งการจากรัฐบาลกลางสหรัฐฯ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่ได้ทันทั่วถึง เห็นได้ว่าแม้เวลาล่วงเลยมากกว่าทศวรรษหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ทว่าก็ยังพบเห็นประชาชนอีกนับพันคนในรัฐลุยเซียนา และรัฐมิสซิสซิปปีที่ยังต้องอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราว โดยผู้ประสบภัยยังไม่สามารถเข้าไปอาศัยในพื้นที่เดิมของตนและยังไม่มีภาระบัพพื้นที่ที่จะก่อสร้างที่พักถาวรแห่งใหม่⁵²

โดยคาดว่าในช่วงเวลาประชากรสหรัฐฯ กว่า 3 ล้านคน ต้องอพยพทั้งที่อยู่โดยเฉพาะในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โอกลาโฮมา และอาร์คันซอส

⁵¹ ชฎามาศ ฐะเศรษฐกุล, “วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ และตัวอย่างงานวิจัยและนวัตกรรมในประเทศไทย”, (ปทุมธานี : สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2555), น. 59 – 60 .

⁵² ชฎามาศ ฐะเศรษฐกุล, *เพ็ญอ้าง*.

4.5 คำพิพากษาต่างประเทศ

4.5.1 แนวคำวินิจฉัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีความบกพร่องของกรรมอุตุนิยมวิทยาในการพยากรณ์อากาศ (BGH, Urt. v. 16. Februar 1995-III ZR 106/93; BGHZ 129, 23ff.)⁵³

คดีพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เครื่องบินที่เสียหายจากลูกเห็บที่ตกหนัก ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรรมอุตุนิยมวิทยาเนื่องจากมีความบกพร่องในการพยากรณ์อากาศ ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า กรรมอุตุนิยมวิทยาบกพร่องต่อหน้าที่ดังกล่าวจริง แต่หน้าที่ในการพยากรณ์อากาศจะเป็นหน้าที่ของรัฐที่ใกล้ชิดกับการคมนาคมทางอากาศก็ตาม แต่หน้าที่ดังกล่าวยังมีผลต่อการคมนาคมด้านอื่น ๆ การเกษตรกรรม การพาณิชย์กรรม การก่อสร้าง จนถึงสาธารณสุขโดยทั่วไป ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า หน้าที่พยากรณ์อากาศของกรรมอุตุนิยมวิทยามีวัตถุประสงค์เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะทั่วไป มิได้มีหน้าที่ต่อการคมนาคมทางอากาศแต่ฝ่ายเดียว อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เครื่องบินที่เสียหายนั้น เป็นบุคคลที่สามภายใต้หลักกฎหมายความรับผิดของรัฐ

คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีคลองระบายน้ำ (BGHX 115, 141 (148))⁵⁴

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นบกพร่องต่อหน้าที่ในการก่อสร้างคลองระบายน้ำคดีพิพาทดังกล่าวศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการก่อสร้างคลองระบายน้ำจะบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่ต้องพิจารณาจากสถานะแวดล้อมทั้งหมดของคดี แต่หากว่าการก่อสร้างคลองระบายน้ำดังกล่าวสร้างขึ้นโดยอาศัยฐานทางสถิติของปริมาณน้ำฝนในรอบเพียง 1 ปีเท่านั้น ย่อมเห็นเป็นที่ประจักษ์ถึงความบกพร่องต่อหน้าที่ แต่การจะพิจารณาว่าปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยที่น่าเป็นฐานในการก่อสร้างคลองระบายน้ำนั้น ขึ้นอยู่กับความจำเพาะของข้อมูลทางอุตุนิยมวิทยา ลักษณะทางกายภาพและทางธรรมชาติของแผ่นดิน และความจำเพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากศาลฎีกาไม่ได้วินิจฉัยลงไปในรายละเอียดว่าปริมาณน้ำฝนเท่าไรจึงจะทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดา แต่ในอีกคดีพิพาทหนึ่งศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยไว้ว่า หากปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาเป็นปริมาณน้ำฝนที่ตกในรอบ 100 ปี แล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าเสียหายดังกล่าว (OLG Karlsruhe OLGR 2001, 40)

⁵³ เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์, สรุปสาระสำคัญหลักความรับผิดของรัฐกรณีน้ำท่วมของประเทศเยอรมัน, [อัดสำเนา].

⁵⁴ เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์, เพิ่งอ้าง.

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ ประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนรับผิดชอบของผู้เสียหาย (ผู้ฟ้องคดี) คือผู้เสียหายมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการออกใบอนุญาตก่อสร้างของเจ้าหน้าที่หรือไม่ ซึ่งหากผู้เสียหายละเลยหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ นั่นคือตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้เสียหายก็ย่อมต้องมีส่วนในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนเองด้วย ซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวไว้ว่า ผู้เสียหายไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ในคดีพิพาทดังกล่าวแม้เจ้าหน้าที่จะให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องแก่ผู้เสียหาย แต่ศาลก็ไม่เข้าไปวินิจฉัยถึงประเด็นการแบ่งส่วนความรับผิดชอบแต่อย่างใด (BGH, Urt. v. 29.7.1999, Az. – III ZR 234/97-, NJW 2000, 427 (430F.)) ดังนั้น ในกรณีออกใบอนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อภัยธรรมชาตินั้น ผู้เสียหายไม่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการออกใบอนุญาตแต่อย่างใด จึงไม่มีส่วนในความรับผิดชอบดังกล่าว

ความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำมาหักส่วนความรับผิด

การที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยการใช้งบประมาณจากภาษีประชาชนแล้ว ในทางตำราถือว่าสามารถนำความช่วยเหลือดังกล่าวไปหักออกจากความรับผิดของรัฐได้ และหากรัฐนำภาษีของประชาชนไปให้ทั้งความช่วยเหลือและจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายเช่นนั้นก็จะเป็นการสร้างภาระให้กับงบประมาณของรัฐเป็นสองเท่า แต่หากเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเงินช่วยเหลือที่ได้มาจากเงินบริจาค ก็ไม่สามารถนำมาหักส่วนความรับผิดได้ และไม่กระทบต่องบประมาณของรัฐที่ได้มาจากการเก็บภาษี (Ingeborg Koutsch, Schadensersatzansprüche nach der Hochwasserkatastrophe, MDR 2002, 1229 (1232))

การนำเสนอพยานหลักฐานในกรณีความรับผิดของรัฐนั้น ในทางตำราแยกการนำเสนอพยานหลักฐานออกเป็นสองส่วน (Palandt, § 839 BGB, Rn.84; Jürgen Schwarz/Peter Bellmann, Die Abwehr von Haftungsansprüchen aus Hochwasserschäden, Sachsenlandkurier 2002, 402 (405)) คือ

ส่วนที่หนึ่ง หากผู้เสียหายไม่สามารถนำเสนอพยานหลักฐานในส่วนของการละเมิดต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และ “ความเสียหายที่เกิดขึ้น” รวมถึง “ความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ได้รับจากรัฐ” ได้อย่างชัดเจน ก็จะไม่มีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ส่วนที่สอง หากผู้เสียหายนำเสนอพยานหลักฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล” “ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไปแล้ว แต่รัฐไม่สามารถโต้แย้งพยานหลักฐานดังกล่าวได้ รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

แต่ในกรณีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายมีความซับซ้อนทางข้อเท็จจริงมาก ศาลฎีกาได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดี (ผู้เสียหาย) นำเสนอพยานหลักฐานตามสมควรแบบในกรณีที่สอง (BGH v. 22.11.2007 – III ZR 208/06, MDR 2008, 207)

4.5.2 แนวคำวินิจฉัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส(สภาแห่งรัฐ)⁵⁵

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของเทศบาลเมือง Bordes กรณีเกิดเหตุน้ำท่วม (CE, 13 novembre 2009, Commune des Bordes, n 306992)

ข้อเท็จจริง : คดีนี้บริษัท Sygma ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลเมือง Bordes รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจาก เหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 25 – 26 กุมภาพันธ์ 1997 โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เทศบาลไม่มีระบบกักเก็บน้ำและท่อเก็บน้ำที่เพียงพอเพื่อรองรับปริมาณน้ำเมื่อมีฝนตกในเขตพื้นที่เทศบาล ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon จึงพิพากษาให้เทศบาลเมือง Bordes รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เทศบาลเมือง Bordes ยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐขอให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon

คำวินิจฉัย : สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ประการแรก การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดของหน่วยงานทางปกครอง (collectivité publique) ที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม (les tiers) ในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการวินิจฉัยที่มีเหตุผลเพียงพอและเป็นการวินิจฉัยตามประเด็นที่บริษัท Sygma ได้กล่าวอ้างว่า เทศบาลเมือง Bordes ต้องรับผิดโดยปราศจากความผิดเนื่องจากระบบกักเก็บน้ำและท่อเก็บน้ำของเทศบาลไม่เพียงพอในการกักเก็บน้ำและรองรับน้ำ เมื่อมีฝนตกหนักทำให้เกิดน้ำท่วม บริษัท Sygma จึงได้รับความเสียหาย จึงถือว่าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาเองหรือไม่ได้เป็นประเด็นใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม แต่เป็นประเด็นที่คู่กรณีกล่าวอ้างไว้แล้ว ประการที่สอง สภาแห่งรัฐเห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอเนื่องจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้เหตุผลว่า เมื่อพิจารณาถึงสภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิประเทศ ลักษณะของเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นแล้วซ้ำอีกจนอาจถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่คาดหมายได้ ประกอบกับการที่เทศบาลมีความบกพร่องและผิดพลาดในการติดตั้งและปรับปรุงระบบการรองรับและกักเก็บน้ำ ทำให้ไม่อาจรองรับน้ำได้เพียงพอเมื่อมีฝนตกในเขตพื้นที่ ทำให้เกิดน้ำท่วมสร้างความเสียหายแก่บริษัท Sygma เทศบาลจึงอาจต้องรับผิดโดยปราศจากความผิด ประการที่สาม สภาแห่งรัฐ

⁵⁵ แปลสรุปและเรียบเรียงจากเว็บไซต์ <http://www.legifrance.gouv.fr/> โดย นางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด [อัคราเสนา].

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปริมาณน้ำฝนที่ทำให้เกิดน้ำท่วม เมื่อวันที่ 25 – 26 กุมภาพันธ์ 1997 นั้น มีลักษณะไม่รุนแรงและอาจคาดหมายจึงไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย ทั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมาก็มีฝนตกอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว การที่เทศบาลไม่จัดให้มีระบบกักเก็บน้ำหรือโครงข่ายการเก็บน้ำที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพในยามที่ฝนตกถือว่าลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดน้ำท่วม สร้างความเสียหายแก่บริษัท Sygma เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบ

โดยสรุปสภาแห่งรัฐไม่รับฎีกาของเทศบาลเมือง Bordes เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่บริษัท Sygma ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของเทศบาล กรณีท่อส่งน้ำเออลันจนเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วม (CE, 23 janvier 1991, Commune de Vitrolles, n 48498)

ข้อเท็จจริง : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลเมือง Vitrolles ชดใช้ค่าเสียหาย กรณีที่มีน้ำล้นจากท่อส่งและลำเลียงน้ำซึ่งติดตั้งอยู่บริเวณริมทางหลวงที่เชื่อมต่อกับถนนที่เข้าสู่เขตพื้นที่อุตสาหกรรมของเทศบาลดังกล่าวการล้นของน้ำในท่อเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมบริเวณชั้นใต้ดินของโรงแรมแห่งหนึ่งที่ชื่อว่า Motel de Vitrolles ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณเขตพื้นที่อุตสาหกรรมดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โรงแรม Motel de Vitrolles เทศบาลจึงยื่นฎีกาเป็นคดีนี้

คำวินิจฉัย : สภาแห่งรัฐเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีนี้นั้น เกิดจากปัญหาระบบปฏิบัติการของท่อส่งน้ำซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐและเทศบาล อีกทั้งถนนที่เชื่อมต่อเข้าสู่เขตพื้นที่อุตสาหกรรมก็เป็นถนนที่อยู่ในความควบคุมดูแลของเทศบาล โรงแรม Motel de Vitrolles ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้รับความเสียหายจึงมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลชดใช้ค่าเสียหายโดยหยิบยกเหตุแห่งความเสี่ยงให้ศาลพิจารณาได้ แม้ว่าเทศบาลหรือรัฐจะไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม

โดยสรุป สภาแห่งรัฐไม่รับฎีกาของเทศบาลไว้พิจารณา และให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ความรับผิดชอบของรัฐกรณีที่ไม่แจ้งเตือนและให้ข้อมูลเมื่อเกิดเหตุน้ำท่วม (CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes, n 62567, n 62559)

ข้อเท็จจริง : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เมือง Rennes ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีที่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เมือง Rennes รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมือง Rennes จึงยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐขอให้พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำวินิจฉัย : สภาแห่งรัฐพิจารณารายงานของผู้เชี่ยวชาญแล้วเห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า ควรมีการแจ้งเตือนภัยก่อนที่จะเกิดเหตุน้ำท่วมด้วย อีกทั้งในคดีนี้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของเมือง Rennes ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยบรรเทาสาธารณภัยดังเช่นภัยพิบัติน้ำท่วม

นี้ไม่ได้แจ้งเตือนและให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยบริเวณเขตเมือง Rennes ทราบ จนเป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีและประชาชนพังทลายและเสียหาย สภาแห่งรัฐจึงเห็นว่า การที่เมือง Rennes ละเลยไม่แจ้งเตือนหรือไม่แจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงปริมาณน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกขณะซึ่งอาจทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันได้นั้นถือเป็นความรับผิดชอบร้ายแรงที่เมือง Rennes ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังเห็นว่า แม้เหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นอาจสืบเนื่องมาจากสภาวะของดินที่ไม่อาจอุ้มน้ำไว้ได้หรือเพราะว่าเป็นฤดูกาลที่อาจมีน้ำหลากได้ก็ตาม ลักษณะดังกล่าวสภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ใช่เป็นเหตุสุดวิสัยที่เมือง Rennes จะหลีกเลี่ยงกล่าวอ้างเพื่อให้พ้นจากความรับผิดได้

โดยสรุปสภาแห่งรัฐพิพากษาให้เมือง Rennes ชดใช้ค่าเสียหายให้กับบริษัทประกันภัยผู้รับช่วงสิทธิจากผู้ฟ้องคดี

ฝนตกหนักและรุนแรงถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่อาจกล่าวอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดได้ (CE, 13 mai 1970, n 77122)

ข้อเท็จจริง : ภายหลังจากที่เกิดฝนตกหนักและรุนแรงเป็นเวลานานบริเวณเขตเทศบาลส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในไร่ทุ่ง จึงขอให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหาย

คำวินิจฉัย : สภาแห่งรัฐเห็นว่า แม้การที่ฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่องและรุนแรงจนส่งผลให้สะพานเก่าจมน้ำและพังเสียหายจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่อาจนำมากล่าวอ้างยกเว้นความรับผิดได้ก็ตาม แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวร้ายแรงโดยทำให้ไร่ทุ่งได้รับความเสียหาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นยังเกิดจากความบกพร่องและพลาดในการก่อสร้างท่อระบายน้ำของเทศบาลด้วย เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายบางส่วนด้วยเช่นกัน

การใช้สิทธิฟ้องคดีของลูกหนี้ (co-auteur du dommage) ผู้รับช่วงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วม (CE, 21 décembre 2008, Société foncière Ariane, n 294078)

ข้อเท็จจริง : คดีนี้ศาลอุทธรณ์แห่งเมือง Besançon มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บริษัท Société foncière Ariane รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 1792 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งในกรณีที่ บริษัท Société Equipement et Fournitures pour l'Imprimerie (E.F.L.) ซึ่งเป็นบริษัทหนึ่งที่ตั้งอยู่ภายในอาคารที่บริษัท Société foncière Ariane เป็นผู้สร้างขึ้นนั้นได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วม บริษัท Société foncière Ariane นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้รัฐต้องร่วมรับผิดชอบบางส่วนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ต่อมาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น บริษัท Société foncière Ariane จึงยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐขอให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

คำวินิจฉัย : สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ต่อมาผู้ก่อความเสียหายมายื่นฟ้อง

ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ร่วมก่อความเสียหายต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยผู้ก่อความเสียหายใช้สิทธิการรับช่วงสิทธิ (une action subrogatoire) จากผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครอง ในคดีนี้บริษัท Société foncière Ariane ผู้ฟ้องคดีจึงอาจกล่าวอ้างว่ารัฐไม่ได้ให้ข้อมูลว่าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างขึ้นและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น ต้องก่อสร้างในลักษณะที่ป้องกันความเสี่ยงจากน้ำท่วมด้วย รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาเอกสารและพยานหลักฐานแล้วเห็นว่า บริษัท Société Equipement et Fournitures pour l'Imprimerie (E.F.L.) ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับระบบการป้องกันอุทกภัยตั้งแต่ระหว่างที่มีการก่อสร้างอาคารแล้วจึงถือว่าบริษัท Société Equipement et Fournitures pour l'Imprimerie (E.F.L.) รับรู้ข้อมูลที่เพียงพอและในเวลาที่เหมาะสม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงมีเหตุผลเพียงพอ สภาแห่งรัฐจึงไม่รับฎีกาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

เมื่อผู้เสียหายจากน้ำท่วมมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายอยู่ด้วย (CE, 31 août 2009, Commune d'Arhansus, n 216936)

ข้อเท็จจริง : นาย A ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาสั่งให้เทศบาลเมือง Arhansus ชดเชยค่าเสียหายกรณีที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่บริเวณที่ลาดต่ำกว่าถนนเทศบาลได้รับความเสียหายจากการที่น้ำหลังไหลมาจากถนนเทศบาลส่งผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมเสียหาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Bordeaux ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เทศบาลเมือง Arhansus ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐขอให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

คำวินิจฉัย : สภาแห่งรัฐพิจารณาว่า การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าเทศบาลเมือง Arhansus ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวเนื่องจากเทศบาลบกพร่อง ผิดพลาดในการก่อสร้างและการจัดการกับถนนเทศบาลซึ่งเป็นงานสาธารณะนั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนคดี แต่เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐพิจารณาจากสภาพทำเล ที่ตั้งและลักษณะที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณที่ลาดต่ำกว่าถนนเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงอาจคาดหมายได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีความเสี่ยงที่จะถูกน้ำท่วมเมื่อมีฝนตกหนักและน้ำอาจไหลบ่ามาตามถนนเทศบาลเข้าท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการป้องกันหรือการบรรเทาผลกระทบหรือความเสียหายจากน้ำท่วมซึ่งโดยปกติธรรมดาอาจเกิดขึ้นต่อที่ดินของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใดนั้น ถือว่าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยปรับบทกฎหมายผิดพลาด ด้วยเหตุผลดังกล่าวสภาแห่งรัฐจึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และส่งสำนวนคดีกลับไปให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.5.3 แนวคำวินิจฉัยของสหรัฐอเมริกา

กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด

คดีที่ Pope and Talbot, Inc ฟ้อง Eept of Agric โดยในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากไฟป่า อันเกิดจากความล้มเหลวในการดำเนินการปิดพื้นที่ไฟป่าเนื่องจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและสภาวะอากาศที่อาจก่อให้เกิดไฟป่าทั้งที่ควรรู้ได้ถึงสภาวะเช่นนั้น ซึ่งในคดีนี้ศาลพิจารณาแล้วพบว่าตาม Federal Guidelines รวมทั้งต้องตัดสินใจหรือไม่เช่นนั้นแต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้นเป็นอำนาจของ Forest Ranger ซึ่งการจะตัดสินใจปิดป่าหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการประเมินและการชั่งน้ำหนักความจำเป็นของการปิดป่าและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในคดีนี้ศาลเห็นว่า การตัดสินใจของ Forest Ranger ได้ตัดสินใจโดยใช้ความรอบคอบตามความต้องการของรัฐแล้ว⁵⁶

กรณีความล้มเหลวในการเตือนเมื่อมีเหตุภัยพิบัติ

ในกรณีที่ผู้พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับ American University ฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบตาม FTCA โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลประมาทในการ 1) ฝังบกลบอาวุธอันตรายและสารเคมีที่เป็นพิษจากสงครามโลกครั้งที่ 1 2) รัฐบาลล้มเหลวในการเตือนผู้ที่พักอาศัยในบริเวณดังกล่าว เกี่ยวกับอาวุธสารเคมี และสิ่งอื่น ๆ ที่มีสภาพเป็นอันตรายที่ฝังบกลบอยู่ 3) รัฐบาลล้มเหลวในการสืบสวน และการรักษาบำบัดสารอันตรายและสิ่งเจือปนนั้น ศาลได้พิจารณาแล้วยกฟ้องโดยเห็นว่าไม่มีภาระเบี่ยงหรือนโยบายใด ๆ ที่กำหนดให้การกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่ต้องตัดสินใจของรัฐ จะต้องมีการเตือน ในกรณีนี้การที่จะเตือนนั้นเต็มไปด้วยเหตุผลการพิจารณาทางนโยบาย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการรักษาความลับ และการรักษาความมั่นคงและปลอดภัยของชาติ กับการคุ้มครองในเรื่องด้านสาธารณสุข⁵⁷

กรณี Love Canal Disaster⁵⁸ กรณีนี้ชาวชุมชนเลิฟ เคอแนลได้รวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาที่คนในชุมชนได้รับความเสียหายจากการที่มีสารเคมีปนเปื้อนในบริเวณเลิฟ เคอแนล ได้ฟ้องเรียกร้องให้ภาครัฐแก้ไขปัญห และให้เอกชนจ่ายค่าชดเชย ซึ่งต่อมาในปี 1979 ภาครัฐได้มีคำสั่งผู้หญิงมีครรภ์และเด็กที่มีอายุน้อยกว่าสองขวบอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ปัญหา และในปี 1980 ประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ ได้สั่งให้อพยพผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนเลิฟ เคอแนลออกจากบริเวณดังกล่าวทั้งหมดทุกคน ทั้งนี้ ประชาชนที่ได้รับคำสั่งให้ย้ายออกไปนั้น มีสิทธิที่จะขายบ้านและที่ดิน

⁵⁶ พรเทพ สุขทรัพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43, น. 66.

⁵⁷ พรเทพ สุขทรัพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43, น. 67.

⁵⁸ เพ็ญภา พจมานวงษ์, “ภัยพิบัติลำนํ้าเลิฟเคอแนล”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 3, ปีที่ 7, (2550), น. 71 – 88.

ให้แก่รัฐคืนในอัตราค่าห้องตลาดอีกด้วย และในปี 1994 ศาลสหรัฐฯ ได้พิพากษาว่า บริษัท ฮุกเกอร์ (หรือบริษัท ออคซิเดนทัลล์) กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการจัดการดูแลเกี่ยวกับบ่อทิ้งขยะ เลิฟ เคอแนล และในการขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการการศึกษาเมืองโนแองการา พอลซ์ ซึ่งต่อมาบริษัท ออคซิเดนทัลล์ได้ตกลงยินยอมจ่ายค่าชดเชยให้แก่ชาวชุมชนเลิฟ เคอแนล จำนวน 1,328 ราย และจ่ายค่าบำบัดความเป็นพิษของเลิฟ เคอแนล ให้แก่รัฐนิวยอร์กและรัฐบาลกลาง

ความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ

ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการใช้มาตรการที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างถาวร

ในการดำเนินการ หรือมาตรการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาใช้ในการลดความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดจากน้ำนั้น รัฐบาลดำเนินการในส่วนของการก่อสร้างโครงสร้างถาวร (Structural Measures) เช่น เขื่อน ประตูระบายน้ำ พังกั้นน้ำ และมีมาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้างถาวร (Nonstructural Measures) เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การพยากรณ์และระบบเตือนภัยในส่วน of มาตรการที่เป็นงานโครงสร้างถาวรนั้น ในบางกรณีอาจสร้างความเสียหายให้แก่เอกชนได้ เช่น ในการดำเนินการก่อสร้างอาจมีความบกพร่อง หรือการบกพร่องในการบำรุงรักษาทำให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือการที่เอกชนได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงสร้างถาวรเหล่านั้น ซึ่งเอกชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นก็สามารถที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้ และในกรณีนี้ศาลก็มักจะพิจารณาว่า เป็นกรณีที่รัฐจะต้องรับผิดโดยเคร่งครัด เช่น ในคดีที่โจทก์ฟ้องว่า กรมการขนส่งของมลรัฐไอโอวา ก่อสร้างถนนปิดกั้นทางน้ำตามธรรมชาติทำให้น้ำเปลี่ยนทิศทางการไหล สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของโจทก์ ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวการสร้างถนนเป็นการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงไม่ต้องรับผิด ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ศาลสูงสุดแห่งมลรัฐไอโอวาพิจารณาแล้วเห็นว่าตามกฎหมายของมลรัฐไอโอวามีกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างขวางหรือปิดกั้นทางน้ำตามธรรมชาติที่จะทำให้ทรัพย์สินที่อยู่ในทางต้นน้ำมีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมเพิ่มขึ้น การก่อสร้างถนนของกรมการขนส่งของมลรัฐไอโอวาจึงมิใช่การใช้ดุลพินิจที่จะได้รับความคุ้มกันจากความรับผิด⁵⁹ สำหรับมาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้างถาวร (Nonstructural Measures) นั้น หากมีการดำเนินการที่ผิดพลาดเช่นการเตือนภัยที่ไม่ถูกต้อง หรือการไม่ให้ข้อมูลหรือให้ข้อมูลไม่เพียงพอ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ศาลมักจะพิจารณาว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจของรัฐที่ได้รับความคุ้มกันให้รัฐไม่ต้องรับผิด⁶⁰

ความรับผิดที่เกิดจากการปล่อยน้ำจากเขื่อน

⁵⁹ Schneider, et al. v. state 789 N.W.2d 138 (Iowa Sup. Ct. 2010), vacating, Schneider v. state of Iowa, 759 N.W.2d (Iowa Ct. App. 2008).A

⁶⁰ พรเทพ สุขทรัพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43, น. 69.

คดีที่กรมทหารช่างแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Army Corps of Engineers) ถูกฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่ได้ปล่อยน้ำจากเขื่อน Clearwater Dam ในมลรัฐมิสซูรี (Missouri) ออกมา แล้วทำให้เกิดน้ำท่วมในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพื้นที่ 23,000 เอเคอร์ เกิดความเสียหายทำให้ต้นไม้ในป่าตาย และเสียหายเป็นจำนวนมากและยากแก่การฟื้นฟู ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าการปล่อยน้ำจากเขื่อนทำให้เกิดผลกระทบโดยไม่ได้ตั้งใจ แต่รัฐก็มีสิทธิที่จะทำได้เพื่อให้เกิดความสมดุลโดยการกระจายทั้งภาระและผลประโยชน์ ศาลชั้นต้นพิพากษาให้กรมทหารช่างชดเชยค่าเสียหาย ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาว่า รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินหากปล่อยน้ำจากเขื่อนแล้วทำให้พื้นที่ได้เขื่อนเกิดภาวะน้ำท่วมชั่วคราว การที่รัฐทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมแม้เพียงชั่วคราวในที่ดินของเอกชนก็มีอำนาจมาเป็นข้ออ้างให้ละเว้นหน้าที่ของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 (ในหมวดว่าด้วยการเวนคืน)⁶¹ นอกจากนี้ยังไม่มีเหตุผลสนับสนุนจากคดีก่อน ๆ ที่อาจถือเป็นบรรทัดฐานในการแยกการกระทำการปล่อยน้ำให้ท่วม ออกจากการกระทำอื่น ๆ อันเป็นการรุกรานสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน คดีนี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อรัฐดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินเอกชนจะถือเป็นการเวนคืน ทำให้ต้องชดเชยค่าทดแทนแก่เอกชน⁶²

กรณีการฟ้องร้องภาครัฐของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากเฮอริเคนแคทรีนา ในวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2005 พายุเฮอริเคนแคทรีนาเคลื่อนจากชายฝั่งประเทศเม็กซิโกเข้าสู่เมืองนิวออร์ลีส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยความที่สภาพทางกายภาพของมลรัฐดังกล่าวมีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลจึงทำให้น้ำจากแม่น้ำมิสซิสซิปปีไหลเข้าท่วมพื้นที่ของเมืองเกินกว่าร้อยละ 90 ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายในทรัพย์สินและน้ำยังท่วมขังเมืองเป็นเวลานาน จึงมีการเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยวิศวกรรมกองทัพสหรัฐฯ หรือ U.S. Army Corps of Engineers ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงกลาโหมและมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันน้ำท่วมทั่วทั้งประเทศ ย้อนไปในปี ค.ศ. 1965 รัฐสภาได้มีคำสั่งให้หน่วยวิศวกรรมกองทัพสหรัฐฯ สร้างแผนป้องกันพายุเฮอริเคนขึ้นในพื้นที่เมืองนิวออร์ลีส์ จึงมีการสร้างแนวป้องกันคันกันน้ำ คลอง รวมถึงการสร้างแม่น้ำมิสซิสซิปปีเชื่อมปากอ่าว (Mississippi River–Gulf Outlet: MR-GO) แม่น้ำมิสซิสซิปปีเป็นแม่น้ำที่ไหลจากตอนเหนือของประเทศผ่านมลรัฐมินิโซตาและไหลลงสู่ปากอ่าวประเทศเม็กซิโก รัฐบาลได้มีแนวคิดในการตัดเส้นทางแม่น้ำให้สั้นลงโดยการสร้าง MR-GO ให้เสมือนเป็นแม่น้ำอีกสาย

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เอกชนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งรัฐนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁶² ศศิมา บุณนาค, “ค่าเสียหายจากกรณีปล่อยน้ำจากเขื่อน” (พฤษภาคม 2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2557 จาก http://intranet/02-office/office44/our_article/211-05-56/1.pdf.

ไหลผ่านเมืองนิวยอร์กสินส์ไหลตรงลงสู่ปากอ่าวเม็กซิโก โจทก์ในคดีพายุเฮอริเคนแคทรินาฟ้องใน 2 ประเด็น ได้แก่ 1. คันกั้นน้ำถูกสร้างไม่ได้มาตรฐาน และ 2. เส้นทางแม่น้ำที่ตัดขึ้นใหม่ทำลายแนวคันดินซึ่งเป็นปราการธรรมชาติป้องกันลมพายุ และที่ผ่านมารัฐและหน่วยวิศวกรรมกองทัพบกสหรัฐฯ ก็ไม่ได้ดูแลหรือทำการขุดลอกเส้นทางแม่น้ำนี้ ปล่องให้ดินโคลนจากแม่น้ำมิสซิสซิปปีทับถม MR-GO ทำให้แม่น้ำตื้นเขิน ด้วยเหตุผลดังที่วามานี้จึงทำให้เกิดผล (final effect) คือ ทำให้พายุเกิดความรุนแรงมากขึ้น น้ำจำนวนมากจากรอบเมืองไหลผ่าน MR-GO จึงทำให้คันกั้นน้ำไม่สามารถป้องกันได้ นอกจากนี้โจทก์ยังอ้างอีกว่าหากรัฐไม่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิศาสตร์ ผลที่เกิดขึ้นจะไม่มี ความรุนแรงขนาดนี้วัตถุประสงค์ของ MR-GO เพื่อเป็นเส้นทางในการขนส่งสินค้าไปสู่ปากอ่าวเม็กซิโกง่ายขึ้นและเส้นทางน้ำทำให้แนวคันกันทางธรรมชาติถูกทำลาย หลังจากภัยพิบัติดังกล่าวประชาชนผู้ได้รับความเสียหายได้เรียกร้องต่อหน่วยวิศวกรรมกองทัพบกสหรัฐฯ เพราะเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งจะต้องยื่นภายในกำหนด 2 ปี หน่วยวิศวกรรมกองทัพบกสหรัฐฯ ได้รับคำร้องประมาณ 500,000 เรื่อง โดยปกติหน่วยงานจะมีระยะเวลา 6 เดือน ในการตรวจสอบข้อเรียกร้องเพื่อจะพิจารณาว่าจะชดเชยค่าเสียหายหรือปฏิเสธ คำร้องภายหลังระยะเวลา 6 เดือน สิ้นสุดลงไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธคำร้องหรือไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องหน่วยงานนั้นต่อศาลแห่งรัฐบาลกลางได้ เมื่อผู้เสียหายได้ฟ้องต่อศาลแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะเจรจาตามคำร้องได้อีก เห็นได้ว่า การยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน เป็นสิ่งที่สำคัญต่อกระบวนการฟ้องร้องมากเพราะถ้าไม่มีการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานภายใน 2 ปี ตามกำหนดอายุความแล้ว ผู้เสียหายย่อมไม่มีอำนาจฟ้องต่อศาลได้ อีกทั้งผู้เสียหายไม่สามารถร้องขอให้ศาลกำหนดค่าเสียหายให้ตนเกินกว่าจำนวนเงินที่ระบุตามคำร้องที่ยื่นต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติและความรับผิดชอบของรัฐ คือตามกฎหมาย Flood Control Act ซึ่งกำหนดว่ารัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากหรือโดยอุทกภัย ในปี ค.ศ. 1965 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดให้หน่วยวิศวกรรมกองทัพบกสหรัฐฯ ดำเนินการสร้างแผนป้องกันพายุเฮอริเคนตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถ้ารัฐสภา กำหนดให้รัฐบาลก่อสร้างโครงสร้างป้องกันอุทกภัยก็จะไม่สามารถฟ้องรัฐบาลถ้าอุทกภัยเกิดขึ้น ภายหลังการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐสภา แต่กฎหมาย FTCA เป็นกฎหมายที่ยกเว้นเอกสิทธิ์ของรัฐ ในการถูกฟ้องร้องอันเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อของลูกจ้างของตน⁶³

⁶³ ธรรมนูญ พิทยาภรณ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9. น. 10 – 12.

ปัญหาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ ในความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

เมื่อได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภัยพิบัติ อุทกภัยการวางผังเมือง การใช้ที่ดิน และสาเหตุอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา หน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัย การบริหารจัดการน้ำ ตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดอุทกภัย แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการน้ำ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หลักความรับผิดของรัฐ และการเยียวยาความเสียหายของรัฐในระบบกฎหมายไทยในความเสียหายจากอุทกภัย แนวทางความรับผิดของรัฐ หมายความว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยในต่างประเทศ และตัวอย่างแนวคำพิพากษาต่างประเทศ ในบทที่ 2 3 และ 4 มาแล้วนั้น การศึกษาส่วนต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาว่า ในปัจจุบันเมื่อมีคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ศาลปกครองสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบอุทกภัยได้เหมาะสมหรือไม่ โดยผู้เขียนจะศึกษา ในประเด็นดังต่อไปนี้ ลักษณะของคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับอุทกภัย ปัญหาการพิจารณาว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นเหตุแห่งคดีพิพาทเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่ ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักละเมิด ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาข้อยกเว้นและข้อจำกัดของคดีความรับผิดอย่างอื่น

5.1 ลักษณะของคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.1.1 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัย การบริหารจัดการน้ำ ตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาท อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือเป็นข้อพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ล่าช้าเกินสมควร หรือข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.472/2557 คดีบริหารจัดการน้ำ

3.5 แสนล้านบาท

“คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม 45 คน ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ) จัดทำขึ้น ซึ่งศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ด้วยการไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จัดทำขึ้นตามคำขอ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาคนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่โดยเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อาจไม่ดำเนินการให้มีการจัดทำและจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอีกต่อไปก็ได้ คดีตามคำฟ้องนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพียงข้อหาเดียว มิได้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแต่อย่างใด”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 242/2550

“ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 6 เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมเจ้าท่า ตามมาตรา 117 และมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ตาม

มาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ จึงเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

จากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหรืออุทกภัย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากจากหลักนิติรัฐมีผลให้การกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมแก้ไขหรือไม่กระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว มีการนำข้อพิพาทดังกล่าวมายื่นฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครอง หากศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่เป็นประชาชนหรือเอกชนได้รับความเสียหายหรืออาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการให้ถูกต้องหรือเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ และในคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หากศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะกำหนดค่าบังคับให้บุคคลที่รุกรานลำน้ำหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปได้

5.1.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองในการจัดการอุทกภัย การบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น

กรณีคดีพิพาทคลองสายธนูที่ผู้ฟ้องคดีและประชาชน (มีการฟ้องคดีมากกว่า 400 คดี) บริเวณคลองสายธนู ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษช่วงตอนย่อยที่ 4 บริเวณจุดตัดถนนสุขุมวิทเหนือ คลองสายธนู ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ได้ถมคลองสายธนูเพิ่มความกว้างของคลองความยาว 170 เมตร และก่อสร้างตอม่อตรงกลางคลองที่ถมดินแล้ว ซึ่งเป็นการปิดกั้นทางน้ำจนไม่สามารถใช้เป็นทางระบายน้ำได้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมคลองสายธนูและชุมชนวัดไตรสาคีได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินจากการที่น้ำท่วมขังเป็นเวลานานเมื่อฝนตกหนักหรือน้ำทะเลหนุนสูง ทำให้น้ำไม่มีทางระบายออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยา นั้น ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยกรมทางหลวงในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้างย่อมมีอำนาจในการถมคลองสายธนูช่วงพิพาทเพื่อสร้างฐานราก(ตอม่อ) ในแนวคลองสายธนูช่วงพิพาทได้ และก่อนการก่อสร้างบริเวณพื้นที่พิพาทผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการประสานหาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งขอเข้าพื้นที่พิพาทแล้ว จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับคลองสายธนูช่วงพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานทางปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระเกินกว่าปกติ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ส่วนศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เข้าดำเนินการรื้อระบบระบายน้ำและถมคลองสายธนู เพื่อสร้างฐานราก(ตอม่อ) เสา และคันถนนในคลองสายธนูที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่และยังไม่มีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจตามกฎหมายในการก่อสร้างทางพิเศษก็ตาม แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมคาดหมายได้ว่าการถมคลองและรื้อระบบระบายน้ำดังกล่าวที่ประชาชนในพื้นที่ใช้ระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อก่อสร้างทางพิเศษ เมื่อฝนตกหนักจะทำให้เกิดน้ำท่วมขัง เนื่องจากไม่มีระบบระบายน้ำทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนวัดไตรสาคีได้รับความเดือดร้อนจากน้ำท่วมขังและไม่สามารถระบายน้ำออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยาได้เกิดสภาพน้ำท่วมขัง มีลักษณะขุ่น เน่า สีคล้ำ ส่งกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและพาหะเชื้อโรคต่าง ๆ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อมีการนำข้อพิพาทดังกล่าวมายื่นฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองแล้ว หากศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด

หรือความรับผิดชอบอื่นเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการกำหนด ค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน และอำนาจสั่งให้ กระทำการใด ๆ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นด้วยก็ได้

และจากคำพิพากษาตามหัวข้อ 5.1.1 และ 5.1.2 ดังกล่าว จะเห็นว่า ข้อพิพาท ทางปกครองจากเหตุอุทกภัยส่วนใหญ่ เป็นคดีที่ประชาชนผู้เสียหายฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับผิดชอบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือในบางกรณี เป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการใด ๆ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ไม่พบว่า มีข้อพิพาททางปกครอง ที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากความเสียหายในเหตุอุทกภัย ยื่นฟ้องให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือ คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่อง ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

5.2 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องในคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับ อุทกภัย

สำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อาจถูกฟ้องคดีเป็นข้อพิพาท ทางปกครองอันเกิดจากดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัย หรือการบริหารจัดการน้ำ ตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1835/2553 (อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา พ.ศ. 2549)

“คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพกิจการโรงงานได้รับความเดือดร้อนจากกรณีน้ำท่วม พื้นที่เกษตรกรรมบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีในจังหวัดสิงห์บุรี ยื่นฟ้องหน่วยงาน ทางปกครอง 6 ราย ได้แก่ กระทรวงคมนาคม ที่ 1 กรมทางหลวงที่ 2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 3 กรมชลประทาน ที่ 4 กระทรวงมหาดไทย ที่ 5 และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ 6 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว กำหนดประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี หรือไม่ และเห็นว่า ตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ในการใช้พื้นที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในเขตชลประทานได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน หรือใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทานได้ตามความจำเป็น ซึ่งทั้งสองกรณีล้วนมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันภัยพิบัติอันจะเกิดขึ้นแก่สาธารณะโดยส่วนรวม สมควรได้รับการคุ้มครองก่อนสิทธิในทางทรัพย์สินของบุคคลเอกชนเพียงบุคคลเดียวหรือกลุ่มเดียว อันเป็นผลให้การก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิในทางทรัพย์สินของบุคคลเอกชนตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเจ้าของทรัพย์สินเช่นนั้นไม่ได้ให้ความยินยอม ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายและไม่เป็นละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิดเพราะเหตุที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของส่วนรวมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะของรัฐ และต้องได้รับความเสียหายจากการนั้นไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ดำเนินการใด ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องภัยพิบัติที่จะเกิดแก่การชลประทานแล้วเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลเอกชนไม่ว่าจะเป็นในทางใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ย่อมไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะหรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง รวมทั้งมีอำนาจทำหรือแก้ทางระบายน้ำที่ไหลผ่านทางหลวง หรือทำหรือแก้ทางระบายน้ำออกจากทางหลวงเพื่อไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่ใกล้เคียงตามความจำเป็นได้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจน้ำท่วมทางหลวงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจรโดยจัดเรียงกระสอบทรายตามแนวทางบริเวณที่ระดับสูงกว่าระดับทางและใช้รถขุดตักดินตั้งแนวป้องกันน้ำ แต่ก็ไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมทางหลวงได้ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องมิให้เกิดภัยพิบัติแก่ทางหลวงเท่านั้นไม่ได้เป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่โรงงานของผู้ฟ้องคดีจนได้รับความเสียหาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันสาธารณภัย และได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ไม่ได้กระทำการใดอันเป็นเหตุโดยตรงให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่โรงงานของผู้ฟ้องคดีจนได้รับความเสียหายเช่นเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5

เป็นส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส. 102/2557 (อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา พ.ศ. 2554)

“คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองมีบ้านพักอยู่ที่จังหวัดนครปฐม ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 11 รายได้แก่ นายกรัฐมนตรี ที่ 1 ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ที่ 2 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 5 กรมชลประทาน ที่ 6 กระทรวงมหาดไทย ที่ 7 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ 8 ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ 9 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ 10 กระทรวงการคลัง ที่ 11 โดยศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วกำหนดประเด็นว่า การปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 11 เป็นเหตุให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 8 และที่ 10 ถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหายหรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 11 หรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 11 จะต้องร่วมกันหรือแทนกันชดเชยค่าเสียหายตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 8 และที่ 10 หรือไม่ เพียงใด โดยในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม และดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย และในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดก็ได้ ตามมาตรา 11 (1) (3) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตามลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 193/2554 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2554 และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 17/2554 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2554 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการผลิต การจัดให้ได้นำหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ โดยร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำตามมาตรา 6 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนา ระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 เป็นส่วนราชการในสังกัด ตามมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และมี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ ของงานในกระทรวง ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขการรักษาสันติภาพของประชาชน กิจการสาธารณภัย โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 8 เป็นส่วนราชการในสังกัด ตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 เป็นผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ รับผิดชอบ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ตามมาตรา 15 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการเงิน การคลังแผ่นดิน ... และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลัง ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546”

จากคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่า ในการพิจารณาคดีในเบื้องต้น จะต้องอยู่บนพื้นฐาน ของลักษณะคดีปกครอง หมายความว่า คู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอาจเป็นเอกชนหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐก็ได้ สำหรับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการ กระทำหรืองดเว้นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ในฐานะที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีแต่ละราย ในคดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำหรืออุทกภัย นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัยหรือไม่ ซึ่งในอุทกภัย ปี 2549 และ ปี 2554 ก็มีหน้าที่เหมือนกัน คือจะเป็นการป้องกันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐหลายราย แต่ในการพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ของรัฐ ในการจัดการอุทกภัย หรือการบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจ ถูกฟ้องให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ หรือไม่ และหน้าที่นั้นจะต้องเป็นหน้าที่เฉพาะเจาะจงหรือไม่ ก่อนจึงจะก่อให้เกิดสิทธิที่ประชาชน ผู้ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดได้ สำหรับประเด็นหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องคดี ที่มีความแตกต่างกันระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ระหว่างปี 2549 กับปี 2554 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้จะศาลปกครองจะกำหนดประเด็นวินิจฉัยคล้ายกันว่า เมื่อมีเหตุการณ์น้ำท่วมเกิดขึ้นแล้ว การปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทุกราย เป็นเหตุให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี หรือไม่ แต่ในการพิจารณาของศาลปกครอง ในปี 2549 จะพิจารณาที่การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานเป็นหลักว่าเป็นเหตุให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย หรือไม่ ส่วนในปี 2554 ในการพิจารณาของศาลปกครอง จะวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทุกราย เป็นเหตุให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือไม่ แล้วจึงวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีทุกรายต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น หรือไม่ เพียงใด ส่วนปัญหาว่าศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดสมควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น นั้น ผู้เขียนจะนำไปวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

5.3 ปัญหาการพิจารณาว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นเหตุแห่งคดีพิพาทเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่

ในปัจจุบัน (กรกฎาคม 2560) ยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีบทนิยามความหมายน้ำท่วม หรืออุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วมหรืออุทกภัยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาว่า ภัยจากน้ำท่วมที่เกิดขึ้น จะถือเป็นอุทกภัยหรือภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือไม่ ซึ่งอาจมีผลให้การพิจารณาคดีไม่ถูกต้อง และอาจทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้หลักกฎหมายมหาชน เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 396/2556 (คดีพิพาทเกี่ยวกับอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี 2549)

“คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1835/2553) เห็นว่า กรณีน้ำท่วมลุ่มน้ำเจ้าพระยาในปี 2549 และที่ท่วมพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีในจังหวัดสิงห์บุรี ไม่ได้เกิดขึ้นจากกรณีฝนตกหนักจากอิทธิพลของพายุในฤดูมรสุม ซึ่งเป็นสภาพภูมิอากาศธรรมชาติตามปกติของพื้นที่ในบริเวณนี้แต่เพียงประการเดียว หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (กรมชลประทาน) ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดกับโครงสร้างของเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีหน้าที่ป้องกันมิให้เกิดภาวะน้ำท่วมในเขตพื้นที่บางส่วนที่เป็นทางหลวงและพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจตามนโยบายและการสั่งการของรัฐบาลอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าน้ำ

ที่เกิดจากฝนและอิทธิพลของพายุซึ่งหากไม่มีการขัดขวางด้วยการเก็บกัก หรือเร่งระบาย หรือ ปิบบังคับเส้นทางเดินของน้ำ หรือทดกลับคืนไปยังต้นน้ำตามวิธีการต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยตามธรรมชาติน้ำย่อมไหลผ่านลงสู่ที่ต่ำโดยไม่ท่วมขังอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งต่ำสุดในเส้นทางเดินของน้ำดังกล่าวเช่นที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ และแม้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และไม่เป็นการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุที่มีกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ย่อมมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งรวมทั้งบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เป็นผลมาจากน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินไปจนความจุของลำน้ำเจ้าพระยาที่จะรับไว้ได้และเกินกว่าขีดความสามารถของรัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ที่จะป้องกันมิให้น้ำเหนือไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรของราษฎรรวมทั้งบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีได้ ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่น ๆ ที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน จึงเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงไม่มีกรณีที่รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พิพากษายกฟ้อง”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 313-320/2550

“ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากฝนตกมีปริมาณน้ำมากซึ่งเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ไม่ได้มีผลโดยตรงมาจากการก่อสร้างพนังกั้นน้ำยม และการเสริมพนังกั้นน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.102/2557

“คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีกับพวกทั้งสิบมีบ้านพักอาศัยอยู่ที่จังหวัดนครปฐมเห็นว่า เหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ครั้งนี้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวก ในการบริหารจัดการน้ำในส่วนต่าง ๆ และจากการละลายต่อหน้าที่สูงผลให้มวลน้ำไหลเข้าท่วมจังหวัดนครปฐมอย่างรวดเร็ว ทำให้ที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีกับพวก ซึ่งอยู่นอกคันกั้นน้ำถูกน้ำท่วมสูงเป็นเวลานาน และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 193/2554 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2554 กลับไม่ดำเนินการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ฟ้องคดีตามหน้าที่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก ศาลปกครองชั้นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ด้วยเหตุที่มีน้ำหลากลงสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดในเขตพื้นที่ปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดนครปฐม เป็นจำนวนมาก แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 จะได้มีมาตรการและดำเนินการป้องกัน ตลอดจนแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัยอย่างเต็มความสามารถตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดแล้ว แต่ก็ยังเกิดอุทกภัยในพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนครปฐม รวมทั้งพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกอยู่อาศัย ซึ่งเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 11 ได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และไม่อาจถือได้ว่าการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 10 เป็นเหตุให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีกับพวกถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีกับพวก ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ 4 ที่ 6 ถึงที่ 8 และที่ 11 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามคำฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก ส่วนประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจะต้องรับผิดชอบอย่างอื่นต่อผู้ฟ้องคดีกับพวก หรือไม่อย่างไร ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 10 กรณีทำแนวกันน้ำด้วยกระสอบทรายขนาดใหญ่ เพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน ไม่ได้ทำให้บ้านเรือนของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 8 และที่ 10 (อยู่นครปฐม) ถูกน้ำท่วมมากยิ่งขึ้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 8 และที่ 10 จึงไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 10 ประกอบกับการที่บ้านเรือนของผู้ฟ้องคดี ถูกน้ำท่วมเนื่องจากเหตุภัยธรรมชาติครั้งร้ายแรงที่ไม่อาจป้องกันได้ จึงไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดต้องรับผิดชอบอย่างอื่นต่อผู้ฟ้องคดีกับพวก ตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พิพากษายกฟ้อง”

คำพิพากษาศาลปกครองพิเศษโลก คดีหมายเลขแดงที่ ส. 5/2555

“คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทำนาได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลบึงระมาณ) ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลออกคำสั่งให้ปิดประตูระบายน้ำและประตูฝายน้ำล้นตลอดจนท่อระบายน้ำต่าง ๆ ด้านทิศใต้ของบึงระมาณที่ติดอยู่กับนาข้าวของผู้ฟ้องคดีและนาข้าวของชาวบ้านรายอื่น ๆ เพื่อไม่ให้น้ำไหลออกจากบึงระมาณลงสู่คลองปลักแรดและคลองสาธารณะอื่น ๆ จนทำให้น้ำท่วมนาข้าวของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านรายอื่น ๆ ได้รับความเสียหายทั้งหมด ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การขุดลอกบึงระมาณของผู้ถูกฟ้องคดี ด้วยการขุดดินขึ้นมาทำเป็นคันดินกว้างประมาณ 30 เมตรนั้น ไปปิดกั้นทางระบายน้ำจากบึงระมาณลงสู่คลองปลักแรดที่อยู่บริเวณหน้าฝายน้ำล้นและบริเวณทิศใต้ของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง การที่นาข้าวของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมจึงจนได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่า ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาเห็นว่า อุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นมูลเหตุพิพาท มีสาเหตุสำคัญที่เกิดขึ้นมาจากภาวะฝนตกหนัก ติดต่อกัน (Heavy rainfall) ซึ่งก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมที่รุนแรง (Diastorous floods) และมีผลให้น้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของลำน้ำเจ้าพระยาที่จะรับไว้ได้และเกินกว่าขีดความสามารถของรัฐ ศาลปกครองจะถือเป็นเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นเอง โดยไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทำให้เกิดขึ้น และเมื่อเกิดภาวะอุทกภัยขึ้นและเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดลอมแล้ว โดยหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดจึงไม่อาจจะโทษผู้ใดให้ต้องรับผิดชอบได้ สำหรับการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐโดยมีความผิดในกรณีการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติหรืออุทกภัยนั้น ศาลปกครองจะพิจารณาก่อนว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติหรือไม่ และหน้าที่นั้นต้องเป็นหน้าที่ที่มีความเฉพาะเจาะจง กล่าวคือเป็นหน้าที่ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบเมื่อรัฐทำผิดหน้าที่หรือละเลยไม่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ถ้าพึงเฉพาะการทำผิดหน้าที่ที่เป็นหน้าที่ทั่วไปในการจัดการภัยพิบัติจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ส่วนการพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบอย่างอื่น ถ้าศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีทำแนวกันน้ำด้วยกระสอบทรายขนาดใหญ่ (Big Bag) เพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน ไม่ได้ทำให้บ้านเรือนของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมมากยิ่งขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบอย่างอื่นต่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าศาลปกครองเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำดังกล่าวกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยของประชาชน เช่น การกักเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์ในการชลประทานและอุปโภคบริโภคในฤดูแล้ง หรือการกักเก็บน้ำเหนือเขื่อนเพื่อบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัยอันจะเกิดแก่ประชาชนจำนวนมากบริเวณท้ายเขื่อน แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า การกระทำดังกล่าวกลับก่อให้เกิดภาวะหรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่า ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระหรือความเสียหายเป็นพิเศษและหนักกว่าบุคคลอื่นทั่วไป ถือเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาคของบุคคลในภาวะที่มีต่อส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจมีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดและสมควรต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

สำหรับตัวอย่างข้อพิพาทในกรณีฝนตกหนักและรุนแรง ในประเทศต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนีเห็นว่า หากปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาเป็นปริมาณน้ำฝนที่ตกในรอบ 100 ปี แล้วรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายดังกล่าว (OLG Karlsruhe OLGR 2001, 40) ส่วนในประเทศฝรั่งเศสก็มีคดีที่ถือว่า ฝนตกหนักทำให้น้ำท่วมถือเป็นเหตุสุดวิสัย และใช้เป็นเหตุที่อาจกล่าวอ้างเพื่อยกเว้น

ความรับผิดชอบ(CE, 13mai1970,n 77122) แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากที่เกิดฝนตกหนัก และรุนแรงเป็นเวลานานบริเวณเขตเทศบาลส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในไร่องุ่น จึงขอให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหาย นั้น สภาแห่งรัฐเห็นว่า แม้การที่ฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่องและรุนแรงจนส่งผลให้สะพานเก่าจมน้ำและพังเสียหายจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่อาจนำมากล่าวอ้างยกเว้นความรับผิดชอบได้ก็ตาม แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวร้ายแรงโดยทำให้ไร่องุ่นได้รับความเสียหายและความเสียหายที่เกิดขึ้นยังเกิดจากความบกพร่องและพลาดในการก่อสร้างท่อระบายน้ำของเทศบาลด้วย เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายบางส่วนด้วยเช่นกัน

และผู้เขียนเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ มิได้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารน้ำฉบับใด ที่มีบทนิยามความหมายน้ำท่วม หรือให้คำนิยามความหมายของอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะ การจะพิจารณาว่า ปริมาณน้ำฝนหรือภาวะฝนตกหนักติดต่อกัน (Heavy rainfall) เท่าใดที่ตกในลุ่มน้ำหนึ่งลุ่มน้ำใด จึงจะถือเป็นภัยพิบัติ หรือ ปริมาณน้ำเท่าใด ที่ก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมที่รุนแรง (Disasterous floods) หรือน้ำปริมาณเท่าใดถึงจะเป็นฐานในการวินิจฉัยว่า เป็นภัยพิบัติหรืออุทกภัยในแต่ละลุ่มน้ำ ซึ่งอาจทำให้เมื่อเกิดมีคดีพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วมหรืออุทกภัยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาว่า ภัยจากน้ำท่วมที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือภัยจากน้ำท่วมที่เกิดจากควบคุมการไหลของน้ำโดยมนุษย์ จะถือเป็นอุทกภัยหรือภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือไม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีบทนิยามเกี่ยวกับน้ำท่วมในกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ก็จะช่วยในการวินิจฉัยว่า เหตุการณ์น้ำท่วมที่เป็นเหตุพิพาทเป็นอุทกภัยหรือภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือไม่ เพียงใด และในความเห็นของผู้เขียนอย่างน้อย คำนิยาม “น้ำท่วม” อย่างน้อยควรหมายถึง ภาวะที่พื้นผิวดินซึ่งปกติไม่ได้มีน้ำปกคลุม แต่กลายเป็นพื้นผิวดินซึ่งมีน้ำปกคลุมโดยเกิดจากน้ำฝน น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำในทะเลอาณาเขต แต่ไม่รวมถึงภาวะน้ำขึ้นและน้ำลงซึ่งเป็นปรากฏการณ์ปกติตามธรรมชาติ และยักรวมถึงภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติหรือการไหลของน้ำที่มนุษย์ควบคุม ทั้งเจตนาและไม่เจตนาจนเป็นอันตรายต่อชีวิตทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

5.4 ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี หรือ ผู้เสียหายในคดีปกครอง กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ

ศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือ ยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีปกครอง หมายความว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองให้สิทธิฟ้องคดีได้กว้างกว่า ในคดีแพ่งทั่วไป โดยใช้ถ้อยคำที่ต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากในการ ฟ้องคดีแพ่งนั้น จะฟ้องได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ “มีการโต้แย้งสิทธิหน้าที่” หรือผู้ฟ้องคดีมี “ความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล” เท่านั้น เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.472/2557 (บริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท)

“คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดกันเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อ ศาลปกครอง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นสมาคมมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมี วัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสภาวะโลกร้อนและเหตุ ภาวะมลพิษต่าง ๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลยั่งยืนและเกิดความมั่นคงทางนิเวศ และ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เมื่อได้พิจารณาขอวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 โดยตลอดแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อแผนแม่บทบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำดังกล่าวได้ระบุโครงการหรือกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศในวงกว้างซึ่งหากมี การดำเนินโครงการหรือทำกิจกรรมตามที่ระบุในแผนดังกล่าวบางโครงการหรือกิจกรรมย่อมมีผลกระทบ ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์ ที่จะคุ้มครองไม่มากนักน้อย กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำดังกล่าวและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหรืออาจได้รับจากแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวจำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล โดยการสั่งให้เพิกถอนหรือสั่งห้ามมิให้ดำเนินการตามแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 นั้น เห็นว่า เมื่อแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประกอบด้วย 8 แผนงาน และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 4 ได้จัดทำข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ชั้น Definitive Design หรือฉบับการประมูลขึ้น ซึ่งแบ่งออกเป็น Package A ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา (Module A1-A6) และ Package B ในพื้นที่ลุ่มน้ำ 17 ลุ่มน้ำ (Module B1- B4) โดยข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) Module A6 และ B4

ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ ได้ระบุพื้นที่ดำเนินการว่า ดำเนินการในลุ่มน้ำหลักทั้ง 25 ลุ่มน้ำของประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ถึง ผู้ฟ้องคดีที่ 7 ผู้ฟ้องคดีที่ 10 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 26 ผู้ฟ้องคดีที่ 28 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 30 ผู้ฟ้องคดีที่ 33 ผู้ฟ้องคดีที่ 35 ผู้ฟ้องคดีที่ 38 และผู้ฟ้องคดีที่ 41 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งอยู่ในกลุ่มพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีที่ 31 ผู้ฟ้องคดีที่ 36 และผู้ฟ้องคดีที่ 39 มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิและจังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งอยู่ในกลุ่มพื้นที่ลุ่มน้ำชีตอนบน ผู้ฟ้องคดีที่ 27 และผู้ฟ้องคดีที่ 32 มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดสุรินทร์ซึ่งอยู่ในกลุ่มพื้นที่ลุ่มน้ำชีตอนล่าง ผู้ฟ้องคดีที่ 34 มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดนครพนมซึ่งอยู่ในกลุ่มพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง และผู้ฟ้องคดีที่ 8 ผู้ฟ้องคดีที่ 9 ผู้ฟ้องคดีที่ 37 และผู้ฟ้องคดีที่ 40 มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีซึ่งอยู่ในกลุ่มพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลอง กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่เป็นลุ่มน้ำต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นพื้นที่ที่จะมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 เป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวเช่นกัน ทั้งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 ได้รับตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจำต้องมีค่าบังคับของศาลโดยการสั่งให้เพิกถอนหรือห้ามมิให้ดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคู่ทูลขอว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคู่เป็นผูไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองนั้น ฟังไม่ขึ้น”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำ ส.490/2555 (คดีเขื่อนแม่วงก์)

“คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน และชาวบ้าน รวม 151 คน ร่วมกันยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี ,คณะรัฐมนตรี,อธิบดีกรมชลประทานและร.ว.เกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 – 4 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 – 4 ดำเนินการโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ จ.นครสวรรค์ ซึ่งเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 – 2 ได้ให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าว เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 โดยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติในเรื่องของการที่จะต้องศึกษา หรือประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินโครงการ

ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ 1. ศาลเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 เกี่ยวกับการเห็นชอบการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ในส่วนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ โดยการจัดทำประชาคมตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 และ 3. ให้ผู้ถูกฟ้องปฏิบัติหรือดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 57, 58, 67, 85, 87 ในเรื่องการมีสิทธิส่วนร่วมกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ครบถ้วนเสียก่อนการดำเนินโครงการเกี่ยวกับแผนงานการก่อสร้างเขื่อน

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดไม่มีสิทธิฟ้องคดี คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยห้าสิบเอ็ดคนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นสมาคมมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสภาวะโลกร้อนและเหตุภาวะมลพิษต่าง ๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 151 เป็นประชาชนที่อ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการสร้างเขื่อนดังกล่าว ที่ก่อสร้างในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแม่วงก์ ทำให้สูญเสียทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าเป็นจำนวนมาก เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 151 เป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยห้าสิบเอ็ดคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคำขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยห้าสิบเอ็ดคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ”

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่า ศาลปกครองพิจารณาถึงสิทธิของบุคคล ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ ถ้ามีปัญหาว่าการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสีย บุคคลธรรมดาในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองได้ ส่วนกรณีสมาคมที่ยื่นฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองพิจารณาถึงสิทธิของนิติบุคคลที่มีส่วนได้เสียในผลของคดี ที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม สามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องหรือให้สิทธิในฐานะผู้มีสิทธินำข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิในชีวิต (Rights to Life) ซึ่งเป็นสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขของประชาชน เพื่อนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่อความสงบสุขในราชอาณาจักรไทยและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยในการพิจารณา

ศาลปกครองจะพิจารณาถึงฐานอำนาจทางกฎหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือนิติบุคคลว่า สอดคล้องกับประเด็นในการฟ้องร้อง หรือไม่ ซึ่งในกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 1 สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน นั้น ศาลปกครองเห็นว่า เป็นสมาคมหรือนิติบุคคลที่ได้รับการจดทะเบียนสมาคม โดยนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร และจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแห่งการฟ้องคดี คือ การอนุรักษ์ ส่งเสริม และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อมีข้อโต้แย้งในการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่ส่งผลกระทบหรืออาจจะเสียหายต่อการอนุรักษ์ ส่งเสริม และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในผลของคดีซึ่งเป็นประโยชน์ของส่วนรวมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จะเห็นว่า ในการพิจารณาเรื่องอำนาจฟ้องคดีของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีพิพาททางปกครองได้ แต่สำหรับในกรณีที่ เป็น “ชุมชน” จะมีสถานภาพของความเป็นบุคคลตามกฎหมายและมีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ นั้น ประเด็นดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติ¹ แต่ในปี 2552 มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 247/2552 เห็นว่า เมื่อการรวมกลุ่มกันของผู้ฟ้องคดีกับพวก มีวัตถุประสงค์ศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม โดยผู้ฟ้องคดีกับพวกรวมเจ็ดคนได้รวมกันก่อตั้งตั้งแต่ปี 2540 แสดงว่า การรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากคำวินิจฉัยดังกล่าว แสดงว่า ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดยอมรับสิทธิของชุมชน ว่าเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเมื่อชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีพิพาทต่อศาลปกครองได้ โดยชุมชนหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันในฐานะที่เป็นหน่วยสังคมที่มีอยู่จริง ไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นสถานะบุคคล

¹กิตติศักดิ์ ปรกติ, “สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550) น. 100 -101.

ตามกฎหมายก่อน แต่ต้องสามารถแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และการทำงานของ
ของกลุ่มหรือชุมชนนั้นว่ามีความเกี่ยวข้องกับเหตุแห่งคดีที่พิพาทหรือไม่ และชุมชนหรือกลุ่มบุคคลนั้น
ต้องมีระยะเวลาที่ดำเนินงานยาวนานพอสมควร (ในคดีนี้ประมาณ 10 ปี) โดยผู้เขียนเห็นว่า
เพื่อความสมบูรณ์ในการพิจารณาสิทธิชุมชนในคดีนี้ น่าจะมีการพิจารณาด้วยว่า การรวมกลุ่มของ
ผู้ฟ้องคดีและพวกเป็นสัดส่วนเท่าใดของชุมชน และมีผลงานในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมใด
เป็นที่ประจักษ์ และได้รับการยอมรับมาต่อเนื่องยาวนานจึงสมควรเป็นตัวแทนของชุมชนนครปฐม

5.5 ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน

สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานในคดี
ปกครองเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการอุทกภัย การบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้
สถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดอุทกภัย แม้จะมีลักษณะข้อพิพาทส่วนใหญ่เป็นการฟ้องหน่วยงานทาง
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครอง แต่ด้วยลักษณะพิเศษของคดีทำให้ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยปัญหา
ข้อกฎหมาย ก็จำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เช่น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 919/2559) คดีซานติกา

“ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ข้อเท็จจริงปรากฏจากผลการตรวจสอบของสมาคม
วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ร่วมกับสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรม
ราชูปถัมภ์ พบว่า ภายในของอาคารพิพาทไม่ได้จัดให้มีป้ายบอกทางออกและทางหนีไฟ ไม่พบแผนผัง
ทางหนีไฟ ไม่พบระบบดับเพลิงอัตโนมัติหรือสปริงเกอร์ (sprinkler) ไม่พบระบบตรวจจับความร้อน
และควันไฟ ไม่พบระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ ไม่พบระบบไฟฉุกเฉินในพื้นที่บริการ การใช้วัสดุภายใน
ส่วนใหญ่เป็นวัสดุติดไฟได้ง่ายและอาจก่อควันพิษเมื่อติดไฟ มีเส้นทางปลายตันในพื้นที่ใช้งาน มี
ลูกกรงเหล็กติดอยู่ตามประตูและหน้าต่างโดยทั่วไป ดังนั้น การดัดแปลงอาคารและการใช้อาคาร
ดังกล่าวจึงเป็นไปโดยมิได้คำนึงถึงความปลอดภัยในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ อาคารซานติกาฉบับจึงเป็น
อาคารสาธารณะที่ไม่มีมาตรฐานความปลอดภัยขั้นพื้นฐานตามข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ.
2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า อาคาร
ดังกล่าวได้มีการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวตามนโยบายจัดระเบียบสังคมของรัฐบาล แต่ผู้อำนวยการ
เขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หากได้มีการ
สั่งการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซานติกาฉบับ คือ บริษัท ไวท์ แอนด์ บราเธอร์ส (2003)
จำกัด ดำเนินการแก้ไขอาคารดังกล่าวให้มีระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยแต่ประการใดไม่ เมื่อ
อาคารดังกล่าวได้เปิดเป็นสถานบริการซานติกาฉบับที่มีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก โดยอาคารดังกล่าว

ตั้งอยู่ติดถนนสุขุมวิท 63 ระหว่างซอยเอกมัย 9 - 11 ประกอบกับตั้งอยู่ห่างจากสำนักงานเขตวัฒนา ไม่มาก ดังนั้น ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ย่อมต้องทราบดีว่าอาคารดังกล่าวได้มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแผนผัง บริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือผิดไปจากวิธีการหรือเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต และได้ใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้ โดยไม่มีใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การที่ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมี คำสั่งตามมาตรา 40 (1) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวระงับการกระทำดังกล่าว และมี คำสั่งตามมาตรา 40 (2) ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการ กระทำดังกล่าว จัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือ บริเวณดังกล่าว รวมทั้งหากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้จะต้อง สั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องต่อไป แต่ถ้การ กระทำดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติ ตามคำสั่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 จึง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ”

(คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ที่ 385/2555)

“คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียงใด เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 1 มี เนื้อที่ 5-1-44 ไร่ นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีเนื้อที่ 1-1-90 ไร่ ผลผลิต 700 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาข้าว กิโลกรัมละ 12 บาท ผลผลิตเสียหายรวมประมาณ 6 ไร่ ค่าเสียหายเป็นเงิน 50,400 บาท ส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เสียหายเป็นเนื้อที่ 4 ไร่ นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เสียหาย 1 ไร่ แต่ต้นข้าวมิได้ถูกน้ำท่วมจนเสียหายทั้งหมด บางส่วนยังเจริญเติบโตจนสามารถเก็บ เกี้ยวผลผลิตได้บ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชดใช้ค่าเสียหายให้ไร่ละ 2,000 บาท ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ใน ส่วนของเนื้อที่นาข้าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ได้รับความเสียหายนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่า นาข้าว ได้รับความเสียหายรวม 6 ไร่ แต่เมื่อมีการสำรวจความเสียหายนาข้าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งมีนายสุวิทย์ โชคบัณฑิตย์ ผู้ใหญ่บ้านท้องที่ นายกิตติพงศ์ ศศิธรานนท์ สมาชิก อบต. ท้องที่ นายสุพจน์ มูลวิชา ตัวแทนราษฎรในท้องที่ร่วมสำรวจกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี โดยได้จัดทำบัญชีไว้ระบุว่า นาข้าว ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เสียหาย 4 ไร่ นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เสียหาย 1 ไร่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ลงลายมือชื่อในแบบสำรวจความเสียหายไว้ตามเอกสารท้ายคำให้การหมายเลข 7 ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงรับฟังได้ว่า นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ถูกน้ำท่วมเสียหาย 4 ไร่ นาข้าว ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เสียหาย 1 ไร่

โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ต้นข้าวในนาถูกน้ำท่วมเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าเสียหายไม่ทั้งหมด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากบันทึกถ้อยคำลงวันที่ 21 มิถุนายน 2555 ของนายกิตติพงษ์ ศศิธรานนท์ พยานผู้ที่ได้รับร่วมสำรวจความเสียหายกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามเอกสาร หมายเลข 7 ท้ายคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้ถ้อยคำว่าผลผลิตข้าวเปลือกของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งราษฎรคนอื่นที่ถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหายทั้งหมดโดยไม่มีผู้ใดได้รับผลผลิตเลย ประกอบกับหนังสือของสำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่น ที่ ขก 0009/410 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2555 ที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและให้ความเห็นต่อศาลว่า ในกรณีที่ต้นข้าวตั้งท้องและระยะออกรวงซึ่งเป็นระยะวิกฤติ หากถูกน้ำท่วมมิดต้นข้าวมากกว่า 5 วัน ต้นข้าวจะตาย ไม่สามารถพัฒนาต่อไปจนให้ผลผลิตได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ระยะเวลาที่ระดับน้ำในเขื่อนอุบลรัตน์สูงเกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุด จำนวน 31 วัน คือ ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2550 ถึงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2550 จึงต้องรับฟังว่า ต้นข้าวของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมมิดมากกว่า 5 วัน ต้นข้าวตายและผลผลิตข้าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายทั้งหมด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า ผลผลิตข้าวเปลือกของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีปริมาณ 700 กิโลกรัมต่อไร่ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างโดยเลื่อนลอยไม่มีพยานสนับสนุน อีกทั้งนายกิตติพงษ์ ศศิธรานนท์ พยานผู้ร่วมตรวจสอบความเสียหายนาข้าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ถ้อยคำต่อศาลว่า ไม่สามารถคำนวณหรือกะประมาณผลผลิตข้าวเปลือกต่อไร่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ฉะนั้น เมื่อสำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่น มีหนังสือที่ ขก 0009/410 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2555 ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลว่า ผลผลิตข้าวเปลือกในภาวะปกติปี พ.ศ. 2550 ในเขตจังหวัดขอนแก่น เฉลี่ย 338 กิโลกรัมต่อไร่ โดยส่งรายละเอียดตามหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ภาค 4 ยืนยันประกอบการชี้แจงด้วย จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงว่า ผลผลิตข้าวเปลือกของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีปริมาณ 338 กิโลกรัมต่อไร่ ตามคำชี้แจงของสำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียกับคู่กรณีฝ่ายใด และมีข้อมูลทางวิชาการประกอบการชี้แจง ส่วนราคาข้าวเปลือกที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ามีราคา 12 บาทต่อกิโลกรัม นั้น แม้นายกิตติพงษ์ ศศิธรานนท์ จะให้ถ้อยคำต่อศาลว่าราคาข้าวเปลือกในขณะเกิดเหตุหน้าน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2550 ราคาประมาณกิโลกรัมละ 12 บาท แต่ก็เป็นกรกล่าวอ้างและให้ถ้อยคำที่ไม่มีพยานอื่นสนับสนุน จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงตามหนังสือสำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่นที่ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลว่า ราคาข้าวเปลือกในเขตจังหวัดขอนแก่นในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2550 ราคาข้าวหอมมะลิ เฉลี่ย 9.10 บาทต่อกิโลกรัม เพราะสำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียกับคู่กรณีในคดีนี้ และมีเอกสารหลักฐานประกอบการชี้แจง คือหนังสือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผลผลิตข้าวเปลือกของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเฉลี่ย 338 กิโลกรัมต่อไร่ นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เสียหายจำนวนเนื้อที่ 4 ไร่ รวมผลผลิตจำนวน 1,352 กิโลกรัม นาของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เสียหายจำนวนเนื้อที่ 1 ไร่ รวมผลผลิต 338 กิโลกรัม ราคาข้าวเปลือก (ข้าวหอมมะลิ) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองควรเก็บผลผลิตได้ เฉลี่ยกิโลกรัมละ 9.10

บาท ค่าเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ควรได้รับจึงเป็นเงิน 12,303.20 บาท และ 3,075.80 บาท ตามลำดับ”

จากตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า บทบาทและความสำคัญของความเห็นของพยาน หรือผู้เชี่ยวชาญ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำท้องถิ่น วิศวกร หรือสมาคมวิชาชีพ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนในเสียคดี ล้วนมีความสำคัญยิ่งต่อการพิจารณาพิพากษาคดี และมีบทบาทในการให้ความเห็นต่อศาลว่า ข้อเท็จจริงในเหตุที่พิพาทเป็นเช่นไร และความเสียหายที่มีต่อผู้ฟ้องคดีในด้านต่าง ๆ มีมากน้อยเพียงใด อันนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาเพื่อเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน(กรกฎาคม 2560) ศาลปกครองยังไม่มีการจัดทำทะเบียนหรือบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เหมือนในระบบของศาลยุติธรรม ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา ค่าตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (กรกฎาคม 2560) ก็กำหนดค่าตอบแทนไว้ต่ำมาก เช่น ค่าป่วยการพยานบุคคล วันละไม่เกิน 300 บาท ค่าป่วยการพยานผู้เชี่ยวชาญ วันละไม่เกิน 1,000 บาท กรณีพยานผู้เชี่ยวชาญทำความเห็นเป็นรายงาน ให้ศาลกำหนดให้ตามความยากง่ายแต่ไม่เกิน 5,000 บาท ต่อหนึ่งเรื่อง ซึ่งในข้อเท็จจริง ค่าป่วยการหรือค่าผลงานของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญอาจสูงกว่าหลายเท่า ทำให้ในปัจจุบันศาลปกครองมีปัญหาคาดแคลนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเพื่อประกอบการพิจารณาคดีหรือช่วยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในรูปแบบเอกสารเป็นหลัก ทั้งจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหรือคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในขั้นตอนของการทำคำพิพากษา หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีจริง ก็อาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ ค่าเสียหายที่ศาลปกครองกำหนดให้นั้นก็อาจเป็นไปตามเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นเสนอต่อศาลเพื่อประกอบการคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจแก้ข้อกล่าวหา โดยการแสดงพยานหลักฐานหักล้างให้ศาลเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ศาลปกครองก็อาจมีคำพิพากษากำหนดค่าบังคับไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ทั้งนี้ ค่าเสียหายที่ศาลกำหนดเป็นค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น อาจมีปัญหาพิจารณาได้ว่ามีความถูกต้องแท้จริงหรือมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและสังคมมากน้อยเพียงใด เช่น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.590/2554)

“ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า น้ำที่โครงการชลประทานพานทอง – พานทองขยาย ระบายลงสู่แม่น้ำบางปะกงเป็นน้ำเสียที่เป็นอันตรายต่อการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อีกทั้งได้

ระบายในช่วงน้ำตายซึ่งเป็นช่วงที่ไม่เหมาะสมในการระบายน้ำ ต่อมา เมื่อน้ำไหลผ่านกระชังเลี้ยงปลาของนางสมจิตร พันธุ์สุวรรณ จึงทำให้ปลาในกระชังของนางสมจิตรเริ่มลอยหัว แต่เนื่องจากนางสมจิตร ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา 1 ชลบุรี อยู่ก่อนแล้วว่าจะมีการระบายน้ำ นางสมจิตรจึงเตรียมการป้องกันความเสียหายได้ทัน ต่อมา เมื่อน้ำไหลผ่านกระชังของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ทราบการระบายน้ำล่วงหน้ามาก่อน จึงทำให้ไม่ได้เตรียมการป้องกันความเสียหาย และทำให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังตายเป็นจำนวนมาก ประกอบกับจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนการระบายน้ำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา 1 ชลบุรี เมื่อเวลา 16.30 นาฬิกา ของวันที่ 10 พฤษภาคม 2549 ไม่พบว่า ปลาที่เลี้ยงในกระชังบริเวณดังกล่าวตายแต่อย่างใด มีเพียงนางสายหยุด พรหมศิริ ซึ่งให้ถ้อยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้ตรวจพบปลาที่เลี้ยงในกระชังตายประมาณ 130 ตัว เมื่อเวลา 14 นาฬิกาของวันดังกล่าว ซึ่งก็เป็นเพียงจำนวนปลาที่ตายตามปกติในแต่ละวัน แต่ต่อมาภายหลังจากการระบายน้ำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา 1 ชลบุรี ปรากฏว่าในเวลาเช้าของวันที่ 11 พฤษภาคม 2549 มีปลาในกระชังของผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการเลี้ยงปลาในกระชังอีกหลายรายตายเป็นจำนวนมาก จึงเชื่อได้ว่า สาเหตุที่ปลาในกระชังของผู้ฟ้องคดีตายเป็นจำนวนมาก เกิดจากการระบายน้ำเสียจากคลองพานทองลงสู่แม่น้ำบางปะกงในวันที่ 10 พฤษภาคม 2549 ของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา 1 ชลบุรี ดังนั้น การเปิดประตูระบายน้ำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา 1 ชลบุรี ซึ่งรับผิดชอบโครงการชลประทานพานทอง - พานทองขยาย จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น” (ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ค่าเสียหาย)

เมื่อพิจารณาจากการเปรียบเทียบระบบกฎหมายเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญของต่างประเทศจะพบว่า พยานผู้เชี่ยวชาญเป็นเสมือนผู้ช่วยของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง เนื่องจากศาลเป็นผู้วินิจฉัยข้อกฎหมายโดยไม่อาจมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปให้แก่บุคคลใดได้ แต่อีกด้านหนึ่งศาลก็มีข้อจำกัดเกี่ยวกับองค์ความรู้ที่นอกเหนือออกไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น พยานผู้เชี่ยวชาญจึงเป็นเพียงผู้ช่วยในด้านการแสวงหาข้อเท็จจริงไปนำไปวินิจฉัยข้อกฎหมายเท่านั้น² เช่น

ในระบบกฎหมายเยอรมัน Dorothea Hegele ได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ “ความสำคัญของรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญสำหรับการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายของศาลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Die Bedeutung von Sachverständigengutachten für die richterliche

² ธีรพร อรุณทอง, ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 89 – 90.

Rechtskonkretisierung im Umweltschutz)” และกมลชัย รัตนสกววงศ์³ ได้อธิบายไว้ในหนังสือ “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน” ในทำนองเดียวกันว่า ศาลในฐานะผู้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีผูกขาดไว้กับองค์กรตุลาการโดยเฉพาะ อันไม่อาจจะถ่ายโอนหน้าที่ไปให้บุคคลภายนอกได้ ตามมาตรา 92 ประกอบมาตรา 19 (4) ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน(Grundgesetz; Basic Law) ส่งผลให้บุคคลภายนอกองค์กรตุลาการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้เฉพาะเข้ามาในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น ดังนั้น ในการรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยอรรถคดีและกำหนดคำบังคับของศาล ในคดีพิพาทที่โดยสภาพมีความซับซ้อนทางเทคนิคสูงนั้น ศาลสามารถอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปประกอบการวินิจฉัยคดี อันจะส่งผลต่อความถูกต้อง ครบถ้วน และประสิทธิภาพของคำพิพากษา และคำบังคับได้ อย่างไรก็ดี ศาลต้องพึงระมัดระวังในการรับฟังพยานหลักฐานเช่นนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้พยานผู้เชี่ยวชาญกลายเป็นผู้วินิจฉัยคดีเสียเอง โดยศาลต้องทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานผู้เชี่ยวชาญประกอบเข้ากับข้อกฎหมายด้วยตนเอง โดยให้พยานผู้เชี่ยวชาญเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งของข้อเท็จจริงเท่านั้น⁴

5.6 ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิด

สำหรับความรับผิดทางละเมิดถือเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องความรับผิดของรัฐ โดยในการพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นละเมิดทางปกครองหรือไม่ ศาลปกครองพิจารณาองค์ประกอบตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ต้องเป็นความรับผิดที่เกิดจากการกระทำที่เป็นความผิด ซึ่งความผิดนี้อาจจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการกระทำที่ผิดหน้าที่หรือมีการงดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย โดยผลของการกระทำนั้นต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ที่ต้องเสียหายด้วย เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ จึงโทษผู้ใดให้ต้องรับผิดไม่ได้ แต่เมื่อภัยพิบัติทางธรรมชาติแล้วกระทบต่อสิทธิในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนในรัฐ จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการป้องกันและบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติจะมีความรับผิดได้ก็จะต้องมีการกระทำที่เป็นการผิดหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน”, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 287.

⁴ Dorothea Hegele. Die Bedeutung von Sachverständigengutachten für die richterliche Rechtskonkretisierung im Umweltschutz (Schriften zum Umweltrecht). S. 1ff., (Berlin : Duncker & Humblot, 1993).

และหน้าที่นั้นจะต้องเป็นหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และกฎหมายที่กำหนดนั้นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล และถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดหรือดเว้นการกระทำย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคลในฐานะผู้ทรงสิทธิ ในการที่จะเรียกร้องให้รัฐชดเชยค่าเสียหายได้ เช่น

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 887/2558

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) มีหน้าที่ดูแลบริหารจัดการและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร การที่เจ้าหน้าที่มิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเครื่องก้วน้ำระบายน้ำสามารถทำงานได้ตามปกติแล้วหรือไม่ และได้ทำการปรับลดระดับน้ำเหนือเขื่อนลงในอัตราที่มากกว่าปกติย่อมสังเกตเห็นได้ว่าการกระทำเช่นนี้จะต้องส่งผลกระทบต่อการเล่นปลาในกระชังที่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรได้เลี้ยงไว้บริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 ประกอบกับข้อ 2 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แจ้งเตือนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของกรมประมง หรือผู้นำท้องถิ่นทราบเพื่อให้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังทราบทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงเป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1417/2559

เมื่อเดือนพฤษภาคม 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักชลประทาน ที่ 3) ได้ดำเนินการก่อสร้างคันดินขวางทางเดินน้ำในคลองเมม-คลองบางแก้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามโครงการบางระกำโมเดลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมชลประทาน) จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ ควบคุม ระบาย เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ จึงเป็นการชลประทานตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 เมื่อการก่อสร้างคันดินได้ดำเนินการในช่วงในฤดูน้ำหลาก ทำให้ปริมาณน้ำในคลองชลประทานไหลเอ่อล้นเข้าท่วมนาข้าวของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 259/2558

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงดูแลรักษาบริเวณที่เกิดเหตุ เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดี ขัรบรยนต์เลยถนนตกลงไปในสระน้ำและเสียชีวิต จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าวตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง (1) กำหนด โดยหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าว ย่อมได้แก่ การซ่อมแซมผิวจราจรที่ชำรุด เป็นหลุม เป็นบ่อให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้ดีอยู่ตลอดเวลา แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ถนนสายบ้านหนองลุมพุก - บ้านช่อง ทิศทางไปบ้านช่องก่อนถึงบริเวณสามแยกบรรจบกับถนนสายบ้านทุ่งศาลา - บ่อทอง ถนนบริเวณดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อ ส่วนป้ายจราจรประเภทป้ายบังคับแสดงข้อความ หยุด ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนทางด้านทิศใต้ก่อนถึงสามแยกประมาณ 8 เมตร พบว่าตัวหนังสือที่แสดงข้อความว่า หยุด รวมทั้งพื้นหลังของป้ายจราจรดังกล่าวมีสภาพซีดจาง แม้ว่าป้ายจราจรดังกล่าวจะไม่ใช่ปัญหาสำหรับผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางวัน แต่สภาพของป้ายจราจรเช่นนี้ย่อมสร้างปัญหาให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนได้ โดยเฉพาะในถนนที่มีแสงสว่างไม่เพียงพอ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ซ่อมแซมถนนและดูแลรักษาป้ายจราจรให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ใช้งานได้ดีอยู่ตลอดเวลา จึงถือว่า ยังเป็นการละเอียดอ่อนหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนตามที่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติอยู่ แต่การละเอียดอ่อนในที่หรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ก็ไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนด้วยความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ไม่สามารถที่จะสังเกตเห็นป้ายจราจรต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำไว้ได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากในเวลากลางคืน ผู้ใช้รถใช้ถนนสามารถที่จะมองเห็นป้ายจราจรต่าง ๆ ตลอดจนสามแยกจากไฟหน้าของรถได้อีกทางหนึ่งอยู่แล้ว หากผู้ใช้รถใช้ถนนในเส้นทางดังกล่าวใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว ย่อมจะตระหนักรู้ได้ว่าถนนสายบ้านหนองลุมพุก - บ้านช่อง ทิศทางที่จะไปบ้านช่องบรรจบกับถนนสายบ้านทุ่งศาลา - บ่อทอง เป็นทางสามแยก ไม่สามารถขับรถตรงต่อไปได้ และต้องหยุดหรือชะลอรถเพื่อรอเลี้ยวรถไปตามเส้นทางของถนนสายบ้านทุ่งศาลา - บ่อทอง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บุตรของผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์ด้วยความเร็วสูงกว่าที่วิญญูชนที่เข้ามาในเวลากลางคืนบนถนนซึ่งมีเพียงสองช่องจราจรพึงกระทำ เมื่อมาถึงบริเวณใกล้สามแยกทำให้รถยนต์ที่เข้ามาพุ่งตกลงไปในสระน้ำข้างทาง ซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับสามแยกริมถนนสายบ้านทุ่งศาลา - บ่อทอง และเป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์เป็นผลโดยตรงมาจากความประมาทเลินเล่อของบุตรผู้ฟ้องคดี แต่เพียงผู้เดียว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีความบกพร่องในการบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าวอยู่บ้างดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น แต่ความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีเช่นนั้น ก็มิได้มีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุกับบุตรของผู้ฟ้องคดี จนเป็นเหตุให้เสียชีวิต ดังที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบิดากล่าวอ้างแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิด และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 622/2558

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถยนต์กระบะยี่ห้อโตโยต้า รุ่นวิโก้ สีบรอนซ์ หมายเลขทะเบียน บท 2279 กำแพงเพชร เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2550 เวลาประมาณ 9.30 นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์คันดังกล่าวไปตามถนนข้างวัดวังยาง หมู่ที่ 1 ตำบลนครชุม อำเภอเมือง กำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อมุ่งหน้าไปทางทิศตะวันออกด้วยความเร็วตามที่กฎหมายกำหนด ระหว่างทางปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดถนนวางท่อระบายน้ำ และดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่บอกปฐนให้วางท่อต่อเชื่อมกันเพื่อความมั่นคงแข็งแรงและไม่ได้เสริมเหล็กเส้น เพื่อที่จะสามารถรองรับน้ำหนักรถที่วิ่งผ่านไปมาได้ เป็นเหตุให้ถนนยุบตัวลง รถยนต์คันดังกล่าวจึงพลัดตกลงไปในลำคลอง ได้รับความเสียหาย จึงยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 143,990.80 บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ย อัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า จุดที่เกิดเหตุ เป็นถนนคอนกรีต สายข้างวัดวังยาง มีผิวจราจรกว้าง 4 เมตร เป็นจุดที่มีคลองระบายน้ำผ่านจึงมีการ วางท่อใต้ผิวนถนน ต่อมา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2550 ได้เกิดฝนตกหนัก ส่วนโยธาของผู้ถูกฟ้องคดี ตรวจสอบพบว่าน้ำได้กัดเซาะจนท่อระบายน้ำหลุดออก 3 ท่อน เป็นเหตุให้ถนนบริเวณดังกล่าว มีสภาพชำรุดบางส่วน และยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข จึงเห็นว่ารถยนต์ไม่สามารถแล่นผ่านได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 27 กันยายน 2550 และหนังสือลงวันที่ 5 ตุลาคม 2550 ขอความ อนุเคราะห์ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม หมู่ที่ 1 บ้านวังยาง ตำบลนครชุม ให้ช่วยประชาสัมพันธ์ห้ามรถยนต์ใช้เส้นทางและเผื่อระวังส่อตลิ่งดูแล หากปริมาณน้ำลดลงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะเข้าดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งมีหนังสือลงวันที่ 16 ตุลาคม 2550 ขออนุมัติจัดซื้อ แฉกกันจราจรที่เป็นมาตรฐาน และได้้นำไม้ไผ่และถุงพลาสติกปักไว้เป็นจุดสังเกตในบริเวณที่เกิดเหตุ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้จัดให้มีการปิดประกาศแจ้งเตือนหรือจัดทำแฉกกันเตือนอันตราย ที่แข็งแรงมั่นคงเพื่อให้ผู้ใช้รถรู้สภาพถนน ลำพังแต่เพียงการประกาศผ่านทางเสียงภายในหมู่บ้าน และการปักไม้ไผ่ในบริเวณที่เกิดเหตุยังไม่ถือเป็นการเตือนภัยให้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเพียงพอ เพราะอาจไม่ได้รับรู้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยมิได้ดำเนินการปิดทางบริเวณท่อระบายน้ำที่ชำรุดมิให้มีการสัญจรผ่านเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิด จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อการดำเนินการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยหรือดำเนินการไม่พอสมควรแก่การป้องกันเหตุ เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการละเลยต่อหน้าที่ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาท่อระบายน้ำ และถนนสายดังกล่าว ซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา 67 (1) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าว สามารถสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐในคดีปกครอง ได้ดังนี้

1. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองจะต้องมีการกระทำหรือดำเนินการจัดการกับภัยพิบัติหรืออุทกภัยทางธรรมชาติ ซึ่งหมายความรวมถึง การงดเว้นการกระทำหรือละเลยในการดำเนินการจัดการกับภัยพิบัติด้วย โดยการกระทำที่จะเป็นละเมิดนั้นต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้อื่น

2. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ และหน้าที่นั้นต้องเป็นหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง เพราะการที่รัฐจะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผิดหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น หน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่จะก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐ จะต้องเป็นหน้าที่ที่มีลักษณะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง หรือเป็นหน้าที่โดยเฉพาะ ดังนั้น เพียงแต่หน้าที่ทั่วไปในการจัดการภัยพิบัติจะยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิด และหน้าที่นั้นก็ต้องเป็นหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง บุคคลนั้นจึงจะมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดในความเสียหายของตนเองได้

3. มีการกระทำที่เป็นการผิดหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

การกระทำที่เป็นการผิดหน้าที่ที่เป็นหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติอย่างไรแล้วเจ้าหน้าที่ละเลยล่าช้าหรือเพิกเฉย ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติล่าช้าในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าว นั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือบุคคลที่กฎหมายที่กำหนดหน้าที่มุ่งคุ้มครอง หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร รัฐก็就会有ความรับผิดทางละเมิด บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดได้

4. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ

สำหรับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำนี้ ถือเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดที่สำคัญ โดยศาลปกครองต้องพิจารณาด้วยว่า ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยผิดกฎหมายและโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ เพราะถ้าการกระทำมีความผิดไม่มีความสัมพันธ์กับความเสียหาย คือไม่เกิดเหตุผลของกันและกันแล้วผู้กระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาของศาลปกครองสำหรับคดีความรับผิดทางละเมิดเมื่อนำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้

ในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับอุทกภัยทางธรรมชาติหรือภัยพิบัติแล้ว เช่น กรณีหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่แจ้งเตือนภัยพิบัติแล้ว ไม่ทำการแจ้งเตือน หรือหน่วยงานทางปกครองทำการแจ้งเตือนแล้ว แต่เป็นการแจ้งเตือนผิดพลาด หรือไม่สมบูรณ์ แล้วต่อมาเกิดความเสียหายขึ้น เช่นนี้ประชาชนหรือผู้ได้รับความเสียหาย ย่อมมีสิทธิที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายได้ แต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายอาจจะไม่ได้รับหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนน้อยก็เพราะไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลปกครองเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำผิดและผลได้ ซึ่งการดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดมาใช้ในคดีอุทกภัย

5.7 ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ประกอบกับที่ได้ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีของกฎหมายต่างประเทศและของไทยเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและความรับผิดของรัฐมาแล้วในบทที่ 2 3 และ 4 นั้น เห็นว่า ในเรื่องการจัดการภัยพิบัติหรืออุทกภัย จำเป็นที่รัฐจะต้องอาศัยกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหา ต้องมีการให้อำนาจรัฐที่เป็นพิเศษมากกว่าในสถานการณ์ปกติ รัฐจึงมีอำนาจบางอย่างในการจัดการภัยพิบัติมากกว่าปกติ และในบางครั้งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ เมื่อการดำเนินการที่กระทบสิทธิของประชาชนเป็นการดำเนินการไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ แม้ประชาชนหรือผู้เสียหายไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดโดยอาศัยหลักความรับผิดทางละเมิดได้ แต่ประชาชนหรือผู้เสียหายเป็นพิเศษ สามารถยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยที่รัฐปราศจากความผิด หรือเรียกว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เช่น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 29/2557) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดจุดก่อสร้างและด่านขังน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวง

“คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด่านขังน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวงบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการละเมิดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะต้องแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นแรกที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกำหนดจุดที่ตั้งด้านข้างน้ำหนัถาวรบริเวณกิโลเมตรที่ 127 + 775 ถึงกิโลเมตรที่ 128 + 275 (ด้านขวาทาง) ซึ่งตั้งอยู่หน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การขังน้ำหนัถาวรให้บรรทุกน้ำหนักตามพิคัดที่กำหนดเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการช่วยบำรุงรักษานอนอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีด้านข้างน้ำหนัถาวรเป็นอุปกรณ์งานทางที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง และในการกำหนดจุดที่ตั้งและก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น ได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ พิจารณาจากโครงข่ายทางหลวงว่าเมื่อตั้งด้านข้างน้ำหนัถาวรแล้วสามารถสกัดรถบรรทุกได้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ในการรักษาทางหลวงทุกประเภท พิจารณาจากลักษณะภูมิประเทศที่เหมาะสม เช่น ไม่เป็นทางคดโค้ง ลูกเนิน ภูเขา เป็นต้น และสามารถมองเห็นได้ในระยะไกลเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนน พิจารณาก่อสร้างในเขตทางหลวงหรือเป็นที่ดินของกรมทางหลวงที่มีอยู่แล้วเพื่อประหยัดงบประมาณแผ่นดินโดยไม่ต้องเวนคืนที่ดินจากราษฎร และให้ราษฎรมีทางเข้าออกหรือให้ความสะดวกแก่เจ้าของที่ดินให้เข้าออกได้สะดวกและปลอดภัย และหลักเกณฑ์สุดท้ายเป็นที่ที่เปิดเผยที่สาธารณะชนมองเห็นการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ได้อย่างโปร่งใส และมีสาธารณูปโภคตามสมควร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดตั้งด้านข้างน้ำหนัถาวรบริเวณกิโลเมตรที่ 127 + 775 ถึงกิโลเมตรที่ 128 + 275 จึงมิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้การกำหนดจุดด้านข้างน้ำหนัถาวรจะเป็นการบดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกเหมือนก่อน แต่ก็ไม่ถึงกับทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจนถึงขนาดที่ทำให้การเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่มีความสะดวกหรือยากลำบากถึงกับเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีโครงการพัฒนาที่ดินก็เป็นเพียงการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดี เพราะตามภาพถ่ายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างส่งต่อศาลที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่ายางไม่มีการปรับปรุงพัฒนา และหากในอนาคตผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินจนเกิดการขยายตัวของชุมชนหรือเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจราจรหรือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือปริมาณรถบรรทุกที่จะผ่านด้านดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็อาจพิจารณาย้ายที่ตั้งด้านข้างน้ำหนัถาวรได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรทำให้ราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดลง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีหลักฐานใดมาแสดงสนับสนุน คงมีแต่คำกล่าวอ้างว่ามีผู้เสนอราคาซื้อต่ำกว่าเดิมซึ่งราคาที่ดินย่อมขึ้นลงได้ตามสภาวะเศรษฐกิจ จึงมีอาจรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะแล้ว เห็นว่า การก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวร

ในบริเวณดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน เมื่อฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักถาวรในบริเวณดังกล่าวโดยมิได้ผิดกฎหมายและมีใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสมควรชดใช้ค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถมิให้บรรทุกน้ำหนักเกิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับถนน เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการกระทำดังกล่าวแม้มิได้เป็นการละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดภาระให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 1476/2559

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ประสานความร่วมมือในการระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์รวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการระบายน้ำออกจากเขื่อนเจ้าพระยา ก็เพื่อความปลอดภัยของตัวเขื่อนเป็นหลัก เนื่องจากปริมาณน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณเก็บกักถึงร้อยละ 98 ของความจุอ่าง ซึ่งต้องมีการระบายออกบางส่วน จึงส่งผลให้มีปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มมากขึ้น และเอ่อล้นตลิ่งท่วมบ้านเรือนของประชาชนที่อยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณใกล้เคียง รวมถึงโรงเรียนเปิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งสถานการณ์น้ำในช่วงเวลาดังกล่าวยังสอดคล้องกับคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้การต่อศาลว่า ในเดือนกันยายน 2549 มีฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องทั้งเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ โดยในพื้นที่ท้ายเขื่อนทั้งสองเขื่อน ระดับน้ำในแม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำน่านและแม่น้ำยมมีปริมาณน้ำมาก ในช่วงเวลานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันพิจารณาระบายน้ำ โดยคำนึงถึงสถานะของพื้นที่ท้ายน้ำ จึงทำให้ปริมาณน้ำในเขื่อนเพิ่มมากขึ้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2549 มีปริมาณน้ำในเขื่อนภูมิพลสูงถึง 12,621,000,000 ลูกบาศก์เมตร สามารถรองรับน้ำได้อีกเพียง 841,000,000 ลูกบาศก์เมตร ส่วนเขื่อนสิริกิติ์ มีปริมาณน้ำสูงถึง 8,962,000,000 ลูกบาศก์เมตร สามารถรองรับน้ำได้อีกเพียง 548,000,000 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งต่อมา ในวันที่ 2 ตุลาคม 2549 ได้เกิดพายุซังสารพัดผ่านประเทศไทย ทำให้เกิดฝนตกหนักบริเวณภาคเหนือและภาคกลางอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวันทั้งเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนของทั้งสองเขื่อน ทำให้มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มาก เกือบเต็มเขื่อน ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความปลอดภัยต่อตัวเขื่อนจึงจำเป็นต้องระบายน้ำจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์บางส่วน และข้อเท็จจริงยังสอดคล้องกับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ชี้แจงว่าเหตุที่น้ำท่วมดังกล่าวมีสาเหตุมา

จากการไหลล้นของน้ำเหนือที่ไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของแม่น้ำที่จะรองรับไว้ได้ ในสถานการณ์ดังกล่าวถือได้ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันจะมีผลกระทบต่อสาธารณะ และตัวเขื่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจที่จะดำเนินการบริหารจัดการน้ำโดยใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใดๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่หากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา 7⁵ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว บริหารจัดการน้ำโดยระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนเจ้าพระยาในปริมาณน้ำที่เกินกว่า 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เกินกว่าที่ปริมาณความจุของแม่น้ำเจ้าพระยาจะรับได้ จนทำให้มีปริมาณน้ำที่ล้นเกินจากแม่น้ำเจ้าพระยาและก่อให้เกิดน้ำท่วมบ้านเรือนประชาชนในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาบริเวณใกล้เคียงรวมถึงบริเวณที่ตั้งทรัพย์สินซึ่งเป็นโรงเลี้ยงเป็ดของผู้ฟ้องคดี การใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามกฎหมายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณโดยรอบแม่น้ำเจ้าพระยาและบริเวณใกล้เคียงรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย กรณีจึงถือว่าเป็นความรับผิดชอบอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์ว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากอุทกภัยซึ่งเป็นภัยธรรมชาติที่มนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือควบคุมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการได้ นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้

จากคำพิพากษาดังกล่าว สามารถสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของศาลปกครอง ได้ดังนี้

1. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

โดยทั่วไปแล้วความรับผิดของรัฐจะมีขึ้นได้เฉพาะเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดหรือกระทำละเมิด แต่ความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดเสริมความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ โดยใช้ความระมัดระวังตามสมควรหรือตามชอบอำนาจดุลพินิจ หรือได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

มาตรา 7 ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็นแต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิด แต่ไม่ต้องพิจารณาเรื่องการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด

2. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติตามกฎหมายเฉพาะ

เมื่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ และรัฐมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ความรับผิดโดยไม่มี ความผิดของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาตินี้จึงเกิดจากการที่รัฐได้ใช้อำนาจ หรือเกิดจากการทำหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติและเป็นหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจง หากมีการใช้อำนาจในการดำเนินการจนทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพิเศษแล้ว รัฐก็อาจจะมีความรับผิดในกรณีนี้ได้

3. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษแก่ผู้เสียหาย เมื่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐและประชาชนแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าว นั้น รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษในการจัดการเพื่อแก้ไขเหตุการณ์อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจึงอาจเกิดการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนบ้างในบางกรณี เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะจึงอาจมีบุคคลใดที่อาจจะต้องเป็นผู้รับภาระบางอย่างที่เกินกว่าปกติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แม้การกระทำของรัฐจะไม่ถือเป็นการกระทำที่ผิดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ประชาชนที่รับภาระเหล่านี้ก็ควรได้รับการชดเชยจากรัฐ และความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยต้องเป็นความเสียหายที่มีลักษณะเป็นความเสียหายที่พิเศษเกินกว่าความเสียหายที่ตามปกติจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัตินั้น

5.8 ข้อพิจารณาลักษณะความรับผิดของรัฐในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา

5.8.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดของรัฐในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2549

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวทางการพิจารณาพิพากษาไว้เป็น 2 แนวทาง คือ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (กรมชลประทาน) ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ น้ำล้นตลิ่งจนทำให้น้ำท่วมโรงสีข้าวของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเห็นว่า การที่โรงสีข้าวของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 แต่เกิดจากน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีมากเกินไปจนความจุลำนน้ำเกินขีดความสามารถในการจัดการป้องกันมิให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่ของผู้ฟ้องคดี ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงไม่ต้องรับผิดชอบ จึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง (ทั้งนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.438/2556 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.946/2559 ได้วินิจฉัยไปในทำนองเดียวกัน)

และแนวที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1895/2559 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ (1) การกระทำละเมิด ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (2) ความรับผิดชอบอื่น ซึ่งเป็นการกระทำโดยกฎหมายให้อำนาจ แต่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า แม่น้ำที่ท่วมขังส่วนหนึ่งจะเกิดจากฝนตกหนักเพราะอิทธิพลของพายุซังสาร แต่ส่วนหนึ่งก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมชลประทาน) ที่มีการเร่งระบายน้ำในเขื่อนในปริมาณที่มากกว่าปกติเพื่อบรรเทาไม่ให้น้ำในเขื่อนเพิ่มปริมาณสูงขึ้นจนทำให้เกิดอันตรายต่อตัวเขื่อน และควบคุมไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ทางการเกษตรหรือบ้านเรือนราษฎรให้เกิดความเสียหายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำตามที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ให้อำนาจหน้าที่ไว้ และแม้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการใด ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องภัยพิบัติที่จะเกิดแก่การชลประทานแล้วเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลเอกชนไม่ว่าจะเป็นในทางใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กรณีจึงถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ทั้งนี้ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1498/2558 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.1476/2559 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1954/2559 ได้วินิจฉัยไปในทำนองเดียวกัน)

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 แนวดังกล่าวมีความเห็นตรงกันว่า กรมชลประทานไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่แตกต่างกันตรงที่แนวทางที่ 1 เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากอุทกภัยเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติมิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของกรมชลประทาน กรมชลประทานจึงไม่ต้องรับผิดชอบ และพิพากษายกฟ้อง ส่วนแนวทางที่ 2 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า แม้กรมชลประทานจะไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานมีส่วนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ และต้องรับภาระบางอย่างที่เกินกว่าปกติเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น และสมควรที่กรมชลประทานต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

การพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด

จากที่ได้วิเคราะห์หลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดในคดีปกครองแล้วพบว่า ในเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติรัฐจะต้องมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการจัดการกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และต้องมีการกระทำที่ผิดหน้าที่ โดยผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับสถานการณ์อุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2549 ศาลปกครองมีแนววินิจฉัยว่า เหตุอุทกภัยเกิดขึ้นจากฝนตกหนักเพราะอิทธิพลของพายุซังสาร ประกอบกับ การที่กรมชลประทานได้ทำการระบายน้ำจากเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ในปริมาณมาก อีกทั้ง ได้มีการสร้างแนวป้องกันน้ำท่วม ในบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทำให้ช่องทางน้ำถูกบีบให้แคบเป็นผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มสูงขึ้น และได้ทำการผันน้ำบริเวณท้ายเขื่อนเจ้าพระยาไปทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อป้องกันมิให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร จนเป็นเหตุให้น้ำท่วมในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยารวมถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานแล้วเห็นว่า กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อน และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ประกอบกับข้อ 1 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ดังนั้น แม้ว่ากรมชลประทานจะทำการระบายน้ำในเขื่อนในระดับที่เกินเกณฑ์มาตรฐานก็ตาม แต่เป็นการทำไปเพื่อความปลอดภัยของเขื่อน ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และในการระบายน้ำก็ได้มีการแจ้งเตือนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบถึงสถานการณ์น้ำ และได้แจ้งเตือนประชาชนผู้อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับทราบมาโดยตลอด ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานจึงเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และไม่ได้กระทำโดยผิดกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นทฤษฎีที่รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดแล้วเห็นว่า ทฤษฎีนี้ นำมาใช้เรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นโดยมิได้เกิดจากการกระทำผิดของรัฐ ซึ่งความรับผิดชอบนี้จะกระจายไปยังประชาชนทุกคนที่ต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นให้อำนาจรัฐในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เป็นพิเศษมากกว่าอำนาจในสถานการณ์ปกติ เพราะการจัดการภัยพิบัตินั้นจะต้องอาศัยการจัดการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจรัฐ อาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อรัฐได้ดำเนินการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้หนึ่งผู้ใด หากความเสียหายรุนแรงขึ้นเนื่องมาจากการจัดการของรัฐ จึงเป็นกรณีที่บุคคลนั้นได้รับภาระ หรือแบกรับความเสียหายที่เกินกว่าปกติที่เขาควรจะได้รับเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นจุดมุ่งหมายของการจัดการภัยพิบัติ บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายในกรณีนี้ควรได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐ ซึ่งการที่รัฐต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้เป็นหน้าที่ที่ประชาชนทุกคนต้องรับภาระสาธารณะร่วมกันผ่านการเสียภาษีอากร ประกอบกับ ในประเทศเยอรมนีกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำที่แม้จะชอบด้วยกฎหมายแต่มีผลข้างเคียง ทำให้สิทธิของบุคคลได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นหลักการเรียกร้องค่าเสียหายกรณีที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการบริหารจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่บางส่วนจนทำให้อีกพื้นที่หนึ่งได้รับความเสียหายเกินควร โดยจะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวถ้าไม่ได้รับการชดเชย แต่บุคคลที่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายนั้นจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็น “ผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ” การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษนั้น จะต้องพิจารณาจากสถานที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ลักษณะของความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่ และความรุนแรงของความเสียหายเป็นสำคัญ

5.8.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดชอบของรัฐ ในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2554

สำหรับอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2554 เป็นอุทกภัยที่รุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อ บริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นอย่างมาก ผลกระทบดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประเทศ และประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่บริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา จึงทำให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเป็นจำนวนมาก

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดของรัฐในกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2554

ศาลปกครองกลางโดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อม กำหนดให้กรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2554 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิด และพิพากษายกฟ้อง เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ ส.128/2557 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี ที่ 1 ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ที่ 2 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 5 กรมชลประทานที่ 6 กระทรวงมหาดไทยที่ 7 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ 8 ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมที่ 9 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ 10 และกระทรวงการคลังที่ 11) ที่ได้กระทำไปโดยประมาทเลินเล่อทำให้เกิดน้ำท่วมเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองกลางกำหนดประเด็นพิพาทว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีกรณีการบริหารจัดการน้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2554 หรือไม่ และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ในปีดังกล่าวพายุหลายลูกและหย่อมความกดอากาศต่ำเคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยทำให้เกิดฝนตกอย่างหนักทำให้น้ำปริมาณมากในบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน ซึ่งจำเป็นต้องเร่งระบายน้ำเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อดัชนีเขื่อน ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่น้ำทะเลหนุนสูงทำให้การระบายน้ำลงสู่ทะเลเป็นไปได้ช้า จึงทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีได้บริหารจัดการน้ำไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารจัดการน้ำท่วม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และในส่วนที่พิจารณาค่าเสียหายนั้น ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี 2554 คร่าวเรือนละ 5,000 บาท และตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

กรณีฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรี และได้ยื่นขอรับการเยียวยาหรือขอชดเชยความเสียหายตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายผู้ฟ้องคดีที่ประสบอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรีและตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การกั้นน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ด้วยกระสอบทรายขนาดใหญ่ (BIG BAG) เพื่อป้องกันพื้นที่กรุงเทพมหานครทำให้น้ำท่วมพื้นที่อีกส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า การกั้นน้ำมิให้ท่วมพื้นที่บางส่วนของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่ชั้นในซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการและสถานที่สำคัญ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการสื่อสารคมนาคมขนส่ง หากไม่ดำเนินการป้องกันอย่างเต็มที่ ก็จะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงด้านเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ อันถือว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคนทั้งประเทศ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการไปในทางที่เป็นการรักษาประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ จึงพิพากษายกฟ้อง (ทั้งนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ ส.69-ส.71/2559 คำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ ส.72/2559 คำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ ส.73/2559 ได้วินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกัน)

ตุลาการผู้แถลงคดีและตุลาการเสียงข้างน้อยในองค์คณะมีความเห็นว่า กรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2554 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

ในคดีหมายเลขแดงที่ ส.128/2557 ของศาลปกครองกลาง ตุลาการผู้แถลงคดี (ท่านมานิตย์ วงศ์เสรี) เห็นว่า กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ได้ระดมสรรพกำลัง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักร เครื่องมือต่างๆ ในการป้องกันมวลน้ำมิให้เข้าพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยการสร้างแนวกระสอบทรายขนาดใหญ่ (BIG BAG) เข็มพืดเหล็ก (STEEL SHEET PILE) หรือคันกั้นน้ำแอสฟัลต์ เพื่อชะลอน้ำมิให้เข้าสู่พื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร การดำเนินการดังกล่าวทำให้ระดับน้ำที่ท่วมขังพื้นที่นอกแนวคันกั้นน้ำดังกล่าวมีระดับสูงขึ้นหรือมีระยะเวลาการท่วมขังยาวนานขึ้น แม้การสร้างแนวคันกั้นน้ำดังกล่าวจะมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการป้องกันประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของประเทศ โดยจำเป็นต้องป้องกันพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในเอาไว้ไม่ให้ถูกน้ำท่วมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยถือว่าประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ส่วนบุคคลหรือของปัจเจกชนก็ตาม แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่นอกแนวเขตคันกั้นน้ำดังกล่าว ทำให้ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวได้ก่อความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อยู่นอกแนวเขตคันกั้นน้ำ เนื่องจากมวลน้ำจำนวนมากที่ไหลบ่าจาก

ภาคเหนือทำให้น้ำท่วมพื้นที่ปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร และการสร้างคันกันน้ำดังกล่าวก็มีส่วนทำให้ระดับน้ำสูงขึ้นและเป็นผลให้น้ำท่วมขังเป็นระยะเวลานานขึ้นจนทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อยู่นอกแนวเขตคันกันน้ำได้รับความเสียหายมากกว่าที่ควรจะเป็นผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากน้ำท่วมบ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี

ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.658/2559 ของศาลปกครองกลางได้มีความเห็นแย้งโดยตุลาการเสียงข้างน้อย (ท่านธนภุต กิตติวัฒน์) ไม่เห็นฟ้องด้วยกับองค์คณะเสียงข้างมาก โดยเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 (กรุงเทพมหานคร) ได้ทำการปิด/เปิดประตูระบายน้ำรวมทั้งติดตั้งกระสอบทรายยักษ์ (BIG BAG) เพื่อบังคับทิศทางและปริมาณน้ำให้ไหลไปทางอื่นมิให้เข้าท่วมพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์รวมหน่วยราชการ เอกชน และเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ได้แถลงยอมรับในสภาพที่ปรากฏว่า ได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (กรมชลประทาน) ทำการกักน้ำไว้ไม่ให้ระบายไปยังที่ราบลุ่มหรือทุ่งตะวันตก เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวทำการเก็บเกี่ยวผลผลิตให้เสร็จสิ้นเสียก่อนนั้น ย่อมส่งผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นที่อยู่นอกพื้นที่กรุงเทพมหานคร ชั้นในและนอกพื้นที่ราบลุ่มหรือทุ่งตะวันตกต้องรับเหตุอุทกภัยสูงขึ้นและนานวันขึ้นแทนที่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าว แม้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จะไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบอื่นนอกจากละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

จากการศึกษาคำพิพากษาและคำแถลงการณ์ของศาลปกครองกลางกรณีเกิดอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2554 เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติหรือพื้นที่อพยพ และได้ฟ้องนายกรัฐมนตรี ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมชลประทาน กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และกระทรวงการคลัง ว่าบริหารจัดการน้ำผิดพลาด ทำให้เกิดน้ำท่วมบ้านของผู้ฟ้องคดี ในการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐในเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงต้องพิจารณาเช่นเดียวกับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา พ.ศ. 2549 กล่าวคือ อุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 รัฐจะต้องรับผิดชอบในภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นหรือไม่ และหากรัฐต้องรับผิดชอบ จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายใด โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาลำดับ ดังนี้

การพิจารณาตามหลักความรับผิดทางละเมิด

การพิจารณาว่ารัฐจะต้องรับผิดในทางละเมิดนั้น รัฐจะต้องมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการจัดการกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และเป็นการกระทำที่ผิดหน้าที่ โดยผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

ในคดีที่เกี่ยวกับบริหารจัดการน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2554 นั้น ศาลปกครองกลาง กำหนดประเภทคดีว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย (Final effect) อันเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ศาลปกครองกลางเห็นว่า เมื่อสถานการณ์น้ำท่วมได้กระจายออกไปทั่วพื้นที่ลุ่มต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อปกป้องพื้นที่กรุงเทพมหานคร ไม่ให้ถูกน้ำท่วม นายกรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (3) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ให้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบ ภัยจัดการกับภัยพิบัติน้ำท่วม และได้เข้ากำกับและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชน ส่วนศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือ ผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ได้ ดำเนินการแจ้งเตือนภัยและแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัย รวมทั้งดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 แล้ว ส่วนการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทยและกรมชลประทานได้ดำเนินการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ไปตามหลักวิชาการที่กระทำกันเป็นสากล โดยได้ชะลอการระบายน้ำเท่าที่จำเป็นเพื่อลดผลกระทบต่อ พื้นที่ลุ่มต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบกับ ฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ได้เขื่อน ดังนั้น การระบายน้ำจาก เขื่อนจึงมิใช่สาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัย นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการแจ้งเตือนภัยและให้ความ ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยแล้ว ส่วนกระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณ แผ่นดินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่ออำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการ ทั่วไปให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุ ภัยพิบัติแล้ว ถือไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมาย หรือได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จากการบริหารจัดการน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบอื่น

ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยปี พ.ศ. 2554 และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าวไปแล้ว เป็นกรณีที่รัฐเย้ยวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ประสบอุทกภัย จึงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบอื่น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองได้พิจารณาถึงทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติที่เป็นหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของประเทศฝรั่งเศส โดยเห็นว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปตามทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเสียหาย แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองกลางควรจะพิจารณาถึงทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะและแนวความคิดที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำที่แม้จะชอบด้วยกฎหมาย แต่มีผลข้างเคียงทำให้สิทธิของบุคคลได้รับความเสียหายของประเทศเยอรมนีเช่นเดียวกับการบริหารจัดการน้ำ เมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีอุทกภัย ปี 2554 หากศาลปกครองเห็นว่า ประชาชนหรือผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นพิเศษตามหลักความรับผิดชอบอื่นและรัฐสมควรต้องเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี อาจมีปัญหาคือต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีมีหลายหน่วยงาน หน่วยงานใดหรือผู้ใดสมควรเป็นผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี เช่น ในคดีศาลปกครองที่ ส. 128/2557 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรพิจารณาตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยพิจารณาตามข้อเท็จจริงแห่งคดี เช่น

กรณีกรุงเทพมหานครได้สร้างสิ่งกีดขวางเพื่อชะลอน้ำไม่ให้เข้าพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น แนวกระสอบทราย แนวกระสอบทรายยักษ์ (BIG BAG) เข็มพืดเหล็ก (STEEL SHEET PILE) หรือคันกันน้ำแอสฟัลต์ เพื่อป้องกันพื้นที่ชั้นในเอาไว้ไม่ให้ถูกน้ำท่วม แม้ว่าจะเป็นการกระทำไปด้วยความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวเป็นผลโดยตรงทำให้พื้นที่นอกแนวคันกันน้ำมีระดับน้ำสูงขึ้นและมีระยะเวลาการท่วมขังยาวนานขึ้นเมื่อการกระทำดังกล่าวของกรุงเทพมหานครเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่การบริหารจัดการน้ำโดยได้จัดให้พื้นที่ของผู้ฟ้องคดีให้เป็นพื้นที่สำหรับรองรับน้ำเพื่อป้องกันกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จนเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหายมากกว่าที่ควรจะเป็นนั้น เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องแบกรับภาระดังกล่าวที่ไม่เป็นไปโดยเสมอภาคกับประชาชนทั่วไปผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ในกรณีเช่นนี้ กรุงเทพมหานครจึงสมควรต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี เป็นต้น

และจากตัวอย่างแนวคำพิพากษาที่ศาลปกครองใช้ในการตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจากเหตุอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2554 ผู้เขียนเห็นว่า หลักกฎหมายที่ศาลปกครองนำมาใช้จึงมีทั้งหลักความรับผิดทางละเมิด หลักความรับผิดโดย

ปราศจากความผิดหรือหลักความรับผิดชอบอื่น และหลักการพิจารณาว่า สาเหตุที่เกิดอุทกภัยขึ้นในลุ่มน้ำเจ้าพระยา เป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียวหรือมีสาเหตุจากการบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยหรือไม่ เพียงใด

โดยผู้เขียนเห็นว่า ในการพิจารณาของศาลปกครองเบื้องต้นจะพิจารณาตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนและพายุหมุนเขตร้อนที่เข้าสู่ประเทศในช่วงปีที่เกิดเหตุน้ำท่วม และความจำเป็นในการระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ กล่าวคือ ในปีใดมีพายุหลายลูกพัดผ่านประเทศไทย เช่น ปี พ.ศ. 2549 (พายุซังสาร) หรือปี พ.ศ. 2554 (พายุนกเตน) ทำให้เกิดฝนตกหนักบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน รวมทั้งในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากจนเกือบเต็มเขื่อนและอาจเป็นอันตรายทำให้หน่วยงานทางปกครองจำเป็นต้องมีการระบายน้ำส่วนเกินจากเขื่อนบางส่วนเพื่อความปลอดภัยของเขื่อน ในขณะที่ปริมาณน้ำสูงสุดที่ไหลผ่านนครสวรรค์สูงกว่า 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และมีปริมาณการระบายน้ำท้ายเขื่อนเจ้าพระยามากกว่า 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และระดับน้ำสูงสุดที่ไหลผ่านจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สูงเกิน 4.70 เมตร รทก. ประกอบกับมีน้ำทะเลหนุนสูงในเดือนตุลาคมและเดือนพฤศจิกายนจะทำให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตั้งแต่บริเวณท้ายเขื่อนลงไป จะเห็นว่า สาเหตุของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา จึงมีทั้งส่วนที่เป็นปัจจัยทางธรรมชาติซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมได้ อันได้แก่ปริมาณน้ำฝนและพายุเขตร้อนหรือน้ำทะเลหนุน กับส่วนที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐ เช่น การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ การควบคุมระบบระบายน้ำ การสร้างพนังกั้นน้ำหรือติดตั้งกระสอบทรายยักษ์ (Big Bag) เพื่อรองรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยา ระบบการเตือนภัย เป็นต้น สำหรับในส่วนเหตุที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐหรือการจัดการอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการระวังป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าในระหว่างเกิดภัยพิบัติ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผิดพลาด ละเลยล่าช้าหรือบกพร่องต่อหน้าที่ของตน รัฐบาลหรือหน่วยงานทางปกครอง รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ โดยในการพิจารณาว่า รัฐสมควรต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด และความรับผิดชอบอื่น เป็นสำคัญ

สำหรับการพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด ในคดีอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เป็นคดีพิพาททางปกครอง ในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2554 ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในการพิจารณาคดีปกครองศาลจะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เช่น กรณีที่กรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ เป็นการระบายน้ำเป็นไปตามหลักวิชาการ มีการระบายน้ำเท่าที่จำเป็นเพื่อ

ไม่ให้น้ำในเขื่อนเพิ่มปริมาณจนเป็นอันตรายต่อเขื่อน หรือไม่ และมีการควบคุมไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ทางการเกษตรหรือบ้านเรือนราษฎรให้เกิดความเสียหายมากขึ้น และในการระบายน้ำได้มีการแจ้งเตือนให้ประชาชนได้รับทราบ(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1895/2559) หรือกรณีที่ในปี พ.ศ. 2554 หน่วยงานทางปกครองมีการกั้นน้ำด้วยกระสอบทรายยักษ์ (Big Bag) ศาลปกครองก็จะพิจารณาว่า การกระทำของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวมีความจำเป็น และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่(คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ส.128/2557) โดยถ้าศาลปกครองเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้บริหารจัดการน้ำไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว ศาลปกครองก็จะวินิจฉัยว่า สาเหตุสำคัญของอุทกภัยเกิดขึ้นมาจากภาวะฝนตกหนักติดต่อกัน (Heavy rainfall) ซึ่งก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วมที่รุนแรง(Diasterous floods) และมีผลให้น้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของลำน้ำเจ้าพระยาที่จะรับไว้ได้และเกินกว่าขีดความสามารถของรัฐ ถือเป็นการกระทำที่ละเลยหน้าที่ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นเอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.946/2559) โดยไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทำให้เกิดขึ้น และเมื่อเกิดภาวะอุทกภัยขึ้นและเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดลอมแล้ว โดยหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดจึงไม่อาจจะโทษผู้ใดให้ต้องรับผิดชอบได้

และเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และมาตรา 8 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้เขียนเห็นว่า หากในทางพิจารณาคดีเกี่ยวกับอุทกภัย ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำหรือในการจัดการกับอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อประชาชนหรือบุคคลที่สามแล้ว รัฐก็จะเข้ามารับผิดต่อประชาชนผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขความรับผิด ดังนี้ 1. เป็นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน้าที่ทางมหาชน เช่น การควบคุมหรือระบายน้ำจากแหล่งเก็บกักน้ำของรัฐ การกำหนดจุดกั้นน้ำด้วยกระสอบทรายยักษ์หรือคันกั้นน้ำ เป็นต้น โดยกรณีนี้รัฐจะเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำละเมิดในการจัดการภัยพิบัตินั้น จะต้องเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ที่มีลักษณะมุ่ง

คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ 2. การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ การกระทำอันเป็นการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดชอบจะต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยปกติจะถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้ และ 3. ความเสียหายนั้นจะต้องเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงจะมีหน้าที่เข้ารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือไม่ย่อมจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยรู้ว่าตนเองกำลังกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำละเมิดอยู่หรือไม่ ส่วนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ก็จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ หรือไม่โดยจะใช้มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มาใช้ในการเปรียบเทียบ

สำหรับการพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบอื่น แม้ศาลปกครองจะเห็นว่าการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน ในอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในปี พ.ศ. 2549 จะเป็นการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ในกรณีที่กรมชลประทาน ได้ดำเนินการใด ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องภัยพิบัติที่จะเกิดแก่การชลประทานแล้วเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลเอกชนไม่ว่าจะเป็นในทางใด กรมชลประทานย่อมไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กรณีจึงถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1895/2559) และศาลปกครองจะพิจารณาต่อไปว่า รัฐสมควรต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดชอบอื่น หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาตามแนวทางดังกล่าว ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกับการพิจารณาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่เห็นว่า รัฐสมควรต้องรับผิดชอบชดเชยค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำที่แม้จะชอบด้วยกฎหมายแต่มีผลข้างเคียงทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับความเสียหาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เห็นว่า ในกรณีที่รัฐ มีการปล่อยน้ำแล้วทำให้พื้นที่ใต้เขื่อนเกิดภาวะน้ำท่วมชั่วคราวถือเป็นการรุกรานสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนสมควรที่รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดิน สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำ

เจ้าพระยา ในปี พ.ศ. 2554 ปัจจุบัน(กรกฎาคม 2560) แนวในการวินิจฉัยคดีพิพาทของศาลปกครอง
ชั้นต้นเห็นว่า การระบายน้ำจากเขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์ มีสาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัยลุ่มน้ำ
เจ้าพระยา นอกจากนี้หน่วยงานทางปกครอง ได้ดำเนินการแจ้งเตือนภัยและหน่วยงานทางปกครองได้มีการ
ให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยแล้ว ประกอบกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปให้หน่วยงาน
และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ
หน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติแล้ว
กรณีจึงถือไม่ได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อ
ประชาชนผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมาย หรือได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ
ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรจากการบริหารจัดการน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ
เสียหาย ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่าง
ชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิด
อันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ใน
กรณีอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2554 หากในทางพิจารณาคดี ข้อเท็จจริงได้
ความว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดำเนินการใด ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อ
ปกป้องภัยพิบัติที่จะเกิดแก่การชลประทานแล้ว เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลเอกชนไม่ว่าจะเป็น
ในทางใด ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย ที่จะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่า
ทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีผลข้างเคียงทำให้
บุคคลใดอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ได้รับความเสียหาย กรณีถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทาง
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ที่ไม่ต้องพิจารณาว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่กระทำการตามหน้าที่นั้น ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

สำหรับกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการสร้างแนวกระสอบทราย
ยักษ์(BIG BAG) หรือคันกันน้ำเพื่อชะลอน้ำไม่ให้เข้าสู่พื้นที่ชั้นในกรุงเทพมหานคร ในเหตุการณ์น้ำ
ท่วมในปี พ.ศ. 2554 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินการดังกล่าว เป็น
การดำเนินการตามมาตรา 89 (1) (3) และ (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจ
หน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การรักษาความเรียบร้อยของประชาชน... (3) การป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย และ(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ กรณี

จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย ที่จะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 จึงอาจมีปัญหว่า ประชาชนผู้เสียหายจากการดำเนินการสร้างแนวกระสอบทรายยักษ์(BIG BAG) มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ในคดีหมายเลขแดงที่ ส.128/2557 และความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย ในคดีหมายเลขแดงที่ ส. 658/2559 ที่เห็นว่า แม้การกระทำของกรุงเทพมหานคร จะไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบอื่นนอกจากละเมิด กรุงเทพมหานครต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการพัฒนาหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบอื่นโดยผู้พิพากษาศาลปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญพอสรุปได้ 3 ประการ คือ (1) ทรัพย์สินของประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับความเสียหาย (2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ทำแนวกระสอบทรายขนาดใหญ่ หรือการกั้นน้ำที่กั้นน้ำที่เป็นมีผลโดยตรงทำให้น้ำในพื้นที่ของผู้เสียหายมีระดับสูงขึ้นหรือน้ำท่วมยาวนานขึ้น จนทำให้ทรัพย์สินของประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายมากกว่าที่ควรจะเป็น และ (3) การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การป้องกันพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ หรือพื้นที่หรือสาธารณูปโภคที่สำคัญ ซึ่งค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้เสียหายเป็นดุลพินิจของผู้พิพากษา และผู้เขียนเห็นว่า หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับ “หลักกฎหมายที่พัฒนาโดยผู้พิพากษา” (Further development of law by judges) ที่ผู้พิพากษาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่า เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการบริหารจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่บางส่วน ทำให้อีกพื้นที่หนึ่งได้รับความเสียหายเกินควร ผู้พิพากษาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่าจะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวถ้าไม่ได้รับค่าชดเชย (Compensation) สำหรับความเสียหายนี้ โดยเห็นว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวมีผลเทียบเท่ากับการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชน

5.9 ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมให้มากที่สุด ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด โดยศาลปกครอง

จะใช้แนวทางตามมาตรา 438 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดหลักการให้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด เช่น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 743/2555) คดีคดีนี้

“คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ กรณีไม่ดำเนินการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด และปฏิบัติหน้าที่ในการฟื้นฟู หรือระงับการปนเปื้อนของสารตะกั่วล่าช้าเกินสมควร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคน แต่ละรายเป็นเงิน 33,783 บาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้น 743,226 บาท ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ค่าธรรมเนียมศาลให้คืนแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี ซึ่งคู่กรณียื่นอุทธรณ์ทั้งสองฝ่าย

และศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคน และชาวบ้านในชุมชนคลิตี้ล่างไม่สามารถนำน้ำในลำห้วยคลิตี้ไปใช้ในการอุปโภคและบริโภคได้ เป็นผลโดยตรงมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนหรือไม่เพียงใด ศาลปกครองได้พิจารณาตาม 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนยังคงไม่สามารถนำน้ำในลำห้วยคลิตี้ไปใช้ประโยชน์ได้ เนื่องจากยังคงมีสารตะกั่วปนเปื้อนเกินมาตรฐาน โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกับพวก มีภาระค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารทดแทนอาหารที่เคยมีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ โดยความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ศาลอาจคำนวณและกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้ได้ และเห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหาร เป็นเงิน 700 บาท ต่อเดือน นั้น เมื่อแยกเป็นรายวันแล้ว เป็นเงินวันละประมาณ 25 บาท หรือมีอละ 8 บาท เป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจริงและเหมาะสมแล้ว เห็นควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกทั้งสี่สิบสองคน การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้กึ่งหนึ่ง เป็นเดือนละ 350 บาท ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย และเมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ได้เกิดสารตะกั่วปนเปื้อนเกินกว่ามาตรฐานก่อนเดือนพฤศจิกายน 2545 ผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงได้รับความเสียหายตั้งแต่วันดังกล่าว จนถึงวันที่ยื่นคำฟ้องเป็นเวลา 21 เดือน 27 วัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้เป็นเงิน 15,330 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี เป็นเงินรายละ 2,096.55 บาท รวมเป็นค่าเสียหายแต่ละรายเป็นเงิน 17,399.55 บาท ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายในอนาคต และค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกชาวชุมชนคลิตี้ล่างสามารถได้ประโยชน์ จากป่าและลำห้วยคลิตี้ ในการดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติ

ตามวิธีการดำรงชีวิตดั้งเดิมแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกขอให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวรายละเอียด 1,000 บาท ต่อเดือน เป็นคำขอที่ไม่เกินความจริงและเหมาะสมแล้ว เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เป็นเงินรายละเอียด 159,800 บาท

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่กรณีไม่ดำเนินการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแผนงาน วิธีการ และดำเนินการฟื้นฟูตรวจและวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ ให้ครอบคลุมทุกฤดูกาลอย่างน้อยฤดูกาลละ 1 ครั้ง จนกว่าจะพบว่า ค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนทราบโดยวิธีการเปิดเผย โดยต้องทำการปิดประกาศ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านคลิตี้ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลชะแล ที่ว่าการอำเภอทองผาภูมิ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน เป็นเงินรายละเอียด 177,199.55 บาท คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาล แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนตามของการชนะคดี ทั้งนี้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก”

คดีศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ ส 5 /2555

“คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การขุดลอกบึงระมาณของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการขุดดินขึ้นมาทำเป็นคันดินกว้างประมาณ 30 เมตรนั้น ไปปิดกั้นทางระบายน้ำจากบึงระมาณลงสู่คลองปลักแรดที่อยู่บริเวณหน้าฝายน้ำล้นและบริเวณทิศใต้ของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง การที่นาข้าวของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมขังจนได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเพื่อชดเชยความเสียหายนั้น เห็นว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เกิดขึ้นจริงและสมควรได้รับการจ่ายเงินชดเชยมีเฉพาะความเสียหายที่เป็นค่าไถนา 2 รอบ จำนวน 6,110 บาท (2,860 + 3,250) ค่าพันธุ์ข้าวที่ใช้ปลูก 5,850 บาท ค่าสารเคมีที่ใช้ปราบวัชพืช 660 บาท ค่าสารเคมีและค่าจ้างกำจัดแมลงศัตรูพืช 3,890 บาท (1,290 + 2,600) ค่าปุ๋ย 10,400 บาท ค่าน้ำมัน 6,080 บาท และค่าจ้างหว่านข้าว 650 บาท รวมเป็นเงินจำนวน 33,640 บาท แต่ความเสียหายจำนวนดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีคิดจากพื้นที่ปลูกข้าว 13 ไร่ 3 งาน 50 ตารางวา หรือคิดเป็นเนื้อที่ 5,550 ตารางวา ซึ่งความเป็นจริงปรากฏว่ามีเนื้อที่ 3 ไร่ที่ไม่ได้รับความเสียหายตามคำให้การในชั้นไต่สวนของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจริงเพียง 10 ไร่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับการชดเชยไม่เกินความเสียหายจริง หรือคิดเป็นเงิน 26,366.48 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่เกินคำขอของผู้ฟ้องคดี

ส่วนความเสียหายที่เกิดจากการขาดรายได้ที่ไม่มีข้าวขายถ้าหากทำมาแล้วเสร็จ จำนวน 104,000 บาท นั้น เนื่องจากเป็นความเสียหายในอนาคตที่เกิดจากการคาดเดาของผู้ฟ้องคดีเอง ศาลจึงไม่สามารถพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอได้”

จากตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในคดีความรับผิดทางละเมิด เป็นความรับผิดที่รัฐหรือเอกชนมีอยู่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับว่า ใครเป็นผู้กระทำการที่เป็นเหตุแห่งละเมิด และการกระทำนั้น มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของความเสียหาย หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ ในกรณีคดีนี้มีทั้งการยื่นฟ้องภาคเอกชนเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม และส่วนที่มีการยื่นฟ้องภาครัฐเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีตัวอย่าง ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม ต่างก็มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ กรณีจึงอาจทำให้เกิดปัญหาว่า เมื่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมต่างก็นำหลักการกำหนดค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ และต่างก็มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยต้องจ่ายค่าสินไหมชดเชยความเสียหายไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าปลงศพ ค่าขาดไร้ผู้อุปการะ และค่าขาดความสามารถในการประกอบอาชีพทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ให้ผู้เสียหายแล้ว จะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ที่เป็นบุคคลคนเดียวกันในฐานะผู้เสียหายที่ฟ้องทั้งในคดีแพ่งและคดีปกครองได้รับค่าสินไหมทดแทนซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ซึ่งในทางการพิจารณาคดีตัวอย่างที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ทางศาลยุติธรรมและศาลปกครองน่าจะได้มีการตรวจสอบผลของคำพิพากษาระหว่างศาลทั้งสอง เพื่อจะได้เป็นไปในลักษณะคำพิพากษาเสริมกัน สอดคล้องกับหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐ และไม่ขัดกับหลักการที่ศาลจะไม่ลงโทษผู้กระทำผิดซ้ำในการกระทำความผิดอันเดียวกัน และสอดคล้องกับหลักการในคดีละเมิดที่มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิม ไม่ใช่เพื่อการแสวงหากำไรจากการฟ้องคดี

สำหรับความรับผิดอย่างอื่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในศาลปกครอง กรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าเสียหายหรือค่าทดแทนไว้โดยเฉพาะ จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาหลักความรับผิดอย่างอื่นในศาลปกครองเป็นไปในลักษณะที่จำกัด และมีแนวโน้มการพัฒนาหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเสียหายหรือค่าทดแทนภายใต้หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดเป็นสำคัญ แต่โดยที่คดีความรับผิดอย่างอื่นหรือคดีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป ผู้เขียนจึงเห็นว่า ศาลปกครองไม่อาจนำหลักความรับผิดทางละเมิด มาใช้ในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพรวดเร็วและเป็นธรรมกับคู่กรณี และสังคมได้ในทุกกรณี และการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่น โดยองค์การตุลาการในคดีพิพาททางปกครองก็มีน้อย ทั้งนี้ ในบางเหตุการณ์ที่เกิดเหตุความเดือดร้อนทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย แม้เหตุนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ เป็นเหตุที่เกิดจากภัยพิบัติหรือเหตุสุดวิสัย แต่รัฐที่

ดีและมีศักยภาพ ก็สมควรที่จะต้องเยียวยาให้ประชาชนหรือเอกชน ภายใต้หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และหลักความเสียภัย หรือหลักอื่นใดที่ศาลปกครองไทยจะได้พัฒนาขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม เช่น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 29/2557) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดจุดก่อสร้างและด่านชั่งน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวง

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่า แม้การกำหนดจุดก่อสร้างและด่านชั่งน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวง จะมีได้เป็นการกระทำละเมิด แต่ก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างและการใช้ด่านชั่งน้ำหนักฯ สมควรที่รัฐต้องชดเชยความไม่สะดวกในการเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนศาลพิจารณาจากภาพถ่ายแสดงจุดที่ตั้งด่านชั่งน้ำหนักและรูปแผนผังสถานที่ก่อสร้างแล้ว แล้วเห็นว่า ด่านชั่งน้ำหนักดังกล่าวประกอบด้วยอาคาร 3 หลัง ซึ่งมีช่องว่างระหว่างอาคารแต่ละหลัง รวมระยะ 33 เมตร ถัดจากอาคารจะถึงที่ซึ่งน้ำหนักรถซึ่งเป็นโครงหลังคาสูงโดยมีขอบคอนกรีตสูงประมาณ 1 เมตร กั้นระหว่างหน้าเครื่องชั่งยาวตลอดเครื่องชั่งและเลยพ้นอาคารด้านละประมาณ 10 เมตร ถัดขึ้นมาจะเป็นถนนสำหรับรถวิ่งเข้าด่านชั่ง และถัดขึ้นมาจะเป็นร่องน้ำกั้นระหว่างถนนเข้าด่านชั่งกับถนนเพชรเกษม จากสภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบริเวณด้านหลังอาคารและขอบกำแพงคอนกรีต รวมความยาวประมาณ 53 เมตร เป็นจุดที่ไม่สามารถออกสู่ถนนได้เลย และจากศูนย์ข้อมูลกรมที่ดิน ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าวส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตารางวาละ 1,500 บาท ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตลอดความยาว 53 เมตร ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากการจัดทำประโยชน์สาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดี คำนวณเนื้อที่ได้ 530 ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรชดเชยการรับภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ 1,500 บาท เป็นเงิน 795,000 บาท โดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน 795,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่มีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก”

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นว่า ในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นในศาลปกครอง ศาลปกครองจะพิจารณาก่อนว่า การกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เกิดจากการทำความผิดหรือเป็นละเมิดก่อนหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการโดยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเป็นคดีความรับผิดชอบอื่นหรือไม่ และในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้ทรัพย์สินของตนได้อย่างปกติ หรือมีภาระมากกว่าประชาชนทั่วไป ก็จะนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าทดแทน

ความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป โดยในคดีตัวอย่าง ศาลปกครองสูงสุดได้นำราคาประเมินกรมที่ดินกับระยะทางที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกจำกัดสิทธิมาใช้เป็นหลักในการคำนวณราคาค่าชดเชยให้กับผู้ฟ้องคดีและผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการก่อสร้างด่านซึ่งน้ำหนักรถบรรทุกที่ขึ้นของผู้ฟ้องคดีถ้าคิดดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แม้ศาลจะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดสิทธิและสมควรได้รับการชดเชยหรือเยียวยา แต่เมื่อทางพิจารณาฟังว่า ไม่ได้ละเมิดศาลยุติธรรมก็ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้เหมือนกับศาลปกครอง

5.10 ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1954/2559 (คดีอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. 2549) ศาลปกครองกลาง(คดีหมายเลขแดงที่ 393/2555) ได้พิจารณาประเด็นดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับแล้วเห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติทั่วไปซึ่งนำมาใช้แก่คดีนี้ได้ และมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด จึงเห็นว่า ศาลสามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับคดีนี้โดยอนุโลมได้เช่นกัน ซึ่งกรณีนี้ได้มีการผันน้ำและไหลเข้าท่วมพื้นที่สวนของผู้ฟ้องคดีเมื่อประมาณกลางเดือนตุลาคม 2549 แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีขอดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้อง ศาลจึงกำหนดดอกเบี้ยให้นับแต่วันฟ้อง คือ วันที่ 20 ธันวาคม 2550 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ส่วนศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดมาใช้บังคับได้ และโดยที่การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับกรณีการทำละเมิด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่คดีนี้ ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้ยาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น และมาตรา 204 วรรคหนึ่ง

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้น เจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว โดยในกรณีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงยังมิได้ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าวตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง และมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยดังกล่าวได้นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจะใช้บังคับตามมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเรียกดอกเบี้ยกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ นั้น จึงฟังขึ้น

จากคำพิพากษาดังกล่าว ประกอบกับคำพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดจุดก่อสร้างและด่านซังน้ำหนักถาวร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.29/2557) จะเห็นว่า ในส่วนของการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดชอบอื่นศาลปกครองมีแนวทางการวินิจฉัย 2 แนว คือ

1 . ศาลปกครองจะพิจารณาไม่จ่ายดอกเบี้ยสำหรับผู้ฟ้องคดีความรับผิดชอบอื่น แม้ในคำพิพากษาดังกล่าวจะไม่ได้อธิบายว่าเพราะเหตุใด แต่ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะเพราะในการเยียวยาความเสียหายของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากความรับผิดชอบอื่นต่อประชาชนผู้ฟ้องคดี โดยพื้นฐานเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด และย่อมไม่มีกรณีผิดนัดชำระหนี้ตั้งแต่วันละเมิด ตามมาตรา 206 ประกอบมาตรา 224 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. ศาลปกครองจะพิจารณาจ่ายดอกเบี้ยสำหรับผู้ฟ้องคดีความรับผิดชอบอื่น โดยศาลปกครองเห็นว่า การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับการกระทำละเมิด ศาลปกครองจึงนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่คดีนี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกวานั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น และมาตรา 204 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้น เจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

จากทั้งสองแนวทางดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่ศาลปกครองไม่พิจารณาจ่าย ดอกเบี้ย⁶ ในคดีความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นให้ประชาชน ผู้ฟ้องคดี เพราะผู้เขียนเห็นว่า ความเสียหายเป็นพิเศษที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบอุทกภัยบางกลุ่มจากการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นไปเพื่อให้ บรรเทาหรือป้องกันประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ประกอบกับดอกเบี้ยมิใช่ทรัพย์สินหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียไปเพราะเหตุอุทกภัยน้ำท่วม หรือหน่วยงานทางปกครองกระทำความผิด หรือเป็นละเมิด แต่เป็น ดังนั้น การที่รัฐจ่ายเงินเพื่อเป็นการสงเคราะห์หรือเพื่อเป็นค่าทดแทนในการ เยียวความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทดแทนความเสียหายจากการที่ประชาชน ได้รับความเสี่ยงภัย หรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ หรือรับภาระมากกว่าคนอื่น จึงไม่น่าจะอยู่ใน ความหมายของหนี้เงินที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องจ่ายค่าทดแทนเพื่อเยียวให้พร้อมดอกเบี้ย

สำหรับในส่วนอัตราดอกเบี้ยเท่าใดจึงจะเป็นอัตราที่เหมาะสมหรือเป็นธรรมต่อรัฐ และสังคม นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ถ้ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้อัตราดอกเบี้ยก็ต้องเป็นไปตามนั้น ส่วนกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้แล้ว ปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดนำหลักการคิดดอกเบี้ยในหนี้เงิน ตามมาตรา 224 ประกอบมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดไว้ในอัตรา ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี มาปรับใช้กับคดีนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วย และมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็น⁷ ของนายภานุพันธ์ ชัยรัตน์ ที่เห็นว่า ในปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี เป็นอัตราที่สูงมาก จนขาดความสมเหตุสมผล เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์หรือเงินฝาก ประจำของธนาคาร ที่คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดไว้ในปัจจุบันและเวลาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามหากในทางพิจารณาศาลปกครองเห็นว่า สมควรที่รัฐจะต้องมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีสำหรับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครอง ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองน่าจะนำหลักการคิดดอกเบี้ยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภทเงินฝากประจำของธนาคารออมสิน มาปรับใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น สำหรับความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในฐานะกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ก็น่าจะเป็น

⁶ ดอกเบี้ย ความหมายทางกฎหมาย หมายถึง ค่าตอบแทนที่บุคคลหนึ่งต้องใช้ให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อการที่ได้ใช้เงินของบุคคลนั้น หรือเพื่อทดแทนการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้อง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 224 บัญญัติว่า หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อไป ถ้าเจ้าหนี้ อาจเรียกได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมายก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

⁷ ภานุพันธ์ ชัยรัตน์. “คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่.” [อัดสำเนา].

หลักการที่ให้ความเป็นธรรมกับคู่กรณี ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ใช่ภาระแก่งบประมาณประเทศไทยมากเกินไป

สำหรับปัญหาว่า วันใดควรเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองผิมนัดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผิมนัด นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ถ้ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ก็ต้องเป็นไปตามนั้น ส่วนกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ในปัจจุบันศาลปกครองจะนำหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การใช้กรณีผิมนัดเพราะเขาเตือนแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 204 น่าจะเหมาะสมกว่าการใช้หลักการผิมนัดจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 206 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองมีการผิมนัดหรือไม่แน่ชัดว่าประชาชนมีการแจ้งเตือนให้หน่วยงานต้องรับผิมนัดเมื่อใด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งหน่วยงานรัฐและประชาชน ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองอาจกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากจำนวนเงินตามคำพิพากษาได้นับแต่วันที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรืออย่างช้าที่สุดคือวันที่ศาลมีคำพิพากษา จนกว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะชำระเสร็จก็ได้

5.11 ปัญหาข้อยกเว้นและข้อจำกัดของความรับผิดโดยปราศจากความผิด

5.11.1 กรณีเหตุสุดวิสัยหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เมื่อได้พิจารณาตัวอย่างคดีอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในปี พ.ศ. 2549 และในปี พ.ศ. 2554 แล้วจะเห็นว่า ถ้าในทางพิจารณาคดีว่าเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ และเกินขีดความสามารถของหน่วยงานแล้ว ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่า การบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากอุทกภัยตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นไม่เป็นความรับผิดทางละเมิด และจะพิจารณาพิพากษายกฟ้อง

⁸ ในส่วนของวันผิมนัดในคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดอย่างอื่นในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา นั้น มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1479/2559 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1895/2559 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1954/2559 ได้วินิจฉัยไว้ในแนวทางเดียวกัน สรุปว่า เมื่อเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายกรณีจึงไม่อาจนำมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดมาใช้บังคับได้โดยตรง และโดยที่การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับกรณีการทำละเมิด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

5.11.2 กรณีที่มีกฎหมายยกเว้นความรับผิด⁹ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 43 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่หากได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุและมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดทั้งปวง เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ได้ปฏิบัติการทางปกครองไป โดยใช้ความระมัดระวังตามสมควร (Due Care) หรือได้กระทำไปตามขอบอำนาจดุลพินิจแล้ว(Discretion Function)ย่อมได้รับความคุ้มครอง

5.11.3 กรณีผู้เสียหายมีส่วนผิด ผู้เขียนมีความเห็นในแนวทางเดียวกับความเห็นของ ตุลาการผู้แถลงคดี (คำแถลงการณ์ คดีหมายเลขดำที่ อ.132/2554) ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า โดยสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดีตั้งถิ่นฐานอยู่ห่างจากแม่น้ำเจ้าพระยาเพียง 120 เมตร โดยสภาพที่ตั้งเป็นพื้นที่ที่จะต้องเกิดน้ำท่วมตามปกติตามลักษณะของพื้นที่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยาอยู่แล้วตามธรรมชาติ และเหตุการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นมาโดยตลอดในลุ่มน้ำเจ้าพระยาบริเวณนี้ จึงถือเป็นสภาพที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวได้ ประกอบกับบนพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยามีสภาพของการจัดการพื้นที่โดยการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมกระจายอยู่ทั่วไป เช่น การสร้างพนังกั้นน้ำป้องกันน้ำท่วมตามชุมชนเมืองใหญ่ ๆ หรือพื้นที่ขนาดใหญ่ของเอกชน หรือการยกระดับของพื้นผิวการจราจรที่เป็นโครงข่ายกว้างขวาง บนพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือการสร้างพนังกั้นน้ำหรือแนวกันน้ำของประชาชนโดยทั่วไปในช่วงก่อนหรือระหว่างเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ตามลักษณะต่างๆ ที่กล่าวมา ทำให้ไม่สามารถกล่าวอ้างความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำอันใดอันหนึ่งว่าทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือมาจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งโดยตรง กรณีจึงไม่อาจถือเป็นความรับผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของกรมชลประทาน ได้

5.11.4 ความช่วยเหลือจากหน่วยงานทางปกครองที่สามารถนำมาหักส่วนความรับผิด

ในคติน้ำท่วม ปี พ.ศ. 2549 แม้ศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 392/2555) จะเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายของผู้ฟ้องคดี อันเป็นความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่การจะให้มีผิดชัดใช้เต็มจำนวนความเสียหายจริง ก็ไม่เป็นธรรมกับหน่วยงานและอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการน้ำในอนาคต ประกอบกับหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้รับมอบหมายตามมติคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการเกษตร โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบางส่วนแล้ว เมื่อคำนึงถึง

⁹ พรเทพ สุขทรัพย์.อ้างแล้ว. ในบทที่ 4 เจริญธรรมที่ 43, หน้า 116.

ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงเห็นควรกำหนดค่าความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นบางส่วน โดยหักจากเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการช่วยเหลือจากรัฐไปก่อนแล้วด้วย ซึ่งในกรณีที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยการใช้งบประมาณจากภาษีประชาชนแล้ว ในประเทศเยอรมัน ถือว่า รัฐสามารถนำความช่วยเหลือดังกล่าวไปหักออกจากความรับผิดของรัฐได้ และหากรัฐนำภาษีของประชาชนไปให้ทั้งความช่วยเหลือ และจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายเช่นนั้นก็จะเป็นการสร้างภาระให้กับงบประมาณของรัฐเป็นสองเท่า แต่หากเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเงินช่วยเหลือที่ได้มาจากเงินบริจาค ก็ไม่สามารถนำมาหักส่วนความรับผิด เพราะไม่กระทบต่องบประมาณของรัฐที่ได้มาจากการเก็บภาษี (Ingeborg Koutsch, Schadensersatzansprüche nach der Hochwasserkatastrophe, MDR 2002, 1229 (1232))¹⁰

¹⁰ เติตวุฒิ สีนพิมลบูรณ์, อ้างแล้ว, ในบทที่ 4 เจริญธรรมที่ 53.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

โดยที่การรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐถือเป็นหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรอย่างเต็มความสามารถ ด้วยเหตุนี้หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการระวังป้องกันภัยพิบัติ หรือหากในระหว่างเกิดภัยพิบัติหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผิดพลาด ละเลยล่าช้าหรือบกพร่องต่อหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว จึงอาจมีกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายได้ ทั้งในทางปกครอง ในทางแพ่ง หรือในทางอาญา

สำหรับผลการศึกษาความรับผิดชอบของรัฐที่เป็นข้อพิพาททางปกครองจากการบริหารจัดการน้ำหรือคดีพิพาทจากเหตุอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น พบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนจะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจดำเนินการบริหารจัดการน้ำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ยังมีการกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ไม่พบว่า มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำหรือคดีอุทกภัยเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา หรือการฟ้องเป็นคดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยเมื่อคดีพิพาทต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการแก้ไขประเด็นข้อพิพาทเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่คู่กรณี สำหรับข้อพิพาทจากการออกคำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากศาลเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผิดจริง หรือผู้ฟ้องคดีชนะ ศาลปกครองก็สามารถกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนสั่งห้ามหรือให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดได้ ตามมาตรา 72 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อเป็นการเยียวยาผู้เสียหายได้เต็มตามคำขอ สำหรับคดีพิพาทจากการกระทำละเมิด

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจะนำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำตามที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายหรือไม่ และในกรณีที่ศาลเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย บกพร่องต่อหน้าที่ ละเลยหรือล่าช้าหรือกระทำผิดจริง หรือเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีชนะ ศาลปกครองก็จะนำหลักละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น มาตรา 438 มาใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้ ผู้ฟ้องคดี โดยมีความมุ่งหมายในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริง และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานเดิมเสมือนไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นหรือความรับผิดจากการบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามที่โดยเฉพาะของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษาประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ทำให้ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ หรือไม่ กรณีที่ศาลเห็นว่า ประชาชนได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองจริง หรือรัฐสมควรชดเชยความเสียหายในความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐ ให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองก็จะพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะ แต่เนื่องจากเป็นความเสียหายพิเศษ ที่เกิดขึ้นโดยไม่มีฐานของการกระทำผิด ดังนั้น จึงพบทั้งการเยียวยาที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ไม่เต็มจำนวนของความเสียหายจริง และที่พิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามจริงภายใต้หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดเป็นสำคัญ แต่โดยที่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่โดยเฉพาะตามกฎหมาย ในการจัดการอุทกภัยทางธรรมชาติโดยชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดของบุคคลในคดีแพ่งทั่วไป และการที่ศาลปกครองนำหลักความรับผิดทางละเมิดมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทนให้ผู้เสียหายตามจริง หรือการกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในทุกกรณี อาจมีปัญหาความไม่เป็นธรรมกับรัฐ และเป็นปัญหาภาระงบประมาณของประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันการพิจารณาคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามีอาจเยียวยา ผู้ประสบอุทกภัยให้เกิดผลดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า น้ำท่วมหรืออุทกภัยที่เป็นเหตุแห่งคดีพิพาทเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่ ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟัง

พยานหลักฐาน ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น และปัญหาข้อยกเว้นและข้อจำกัดในคดีความรับผิดอย่างอื่น

จากสภาพปัญหาทั้ง 8 ประการ ดังที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในบทก่อนหน้านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า น้ำท่วมหรืออุทกภัยที่เป็นเหตุแห่งคดีพิพาทเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่ ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น และปัญหาข้อยกเว้นและข้อจำกัดของคดีความรับผิดอย่างอื่น ล้วนแล้วแต่เกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในพิจารณา คดีปกครองที่เกี่ยวกับอุทกภัย จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคดีพิพาททางปกครองเกี่ยว ความรับผิดอย่างอื่นในความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำหรืออุทกภัย นั้น ศาลปกครองยังคงใช้ แนวคิดความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งที่ “ความรับผิดอย่างอื่น” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือเป็นส่วนหนึ่งใน ระบบความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งการนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในคดีปกครอง นั้น ก็เพราะในบางกรณีความรับผิดเด็ดขาดของฝ่ายปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น และความรับผิด ทางละเมิดของฝ่ายปกครองอาจดำรงอยู่คู่กัน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ความรับผิดโดยปราศจาก ความผิดในระบบกฎหมายมหาชนหรือความรับผิดอย่างอื่นเป็นความรับผิดเสริม หลักความรับผิด ทางละเมิดตามหลักทั่วไป ซึ่งการพัฒนาหลักดังกล่าวขึ้นมาก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการ เยียวยาความเสียหาย แม้ไม่ปรากฏความผิดของฝ่ายปกครองในการกระทำความผิดและคุ้มครอง ประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สอง คือ ในส่วนของทัศนคติของตุลาการ ที่ส่งผลถึงบทบาทของตุลาการ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับอุทกภัยของศาลปกครองล่าช้า เช่นในกระบวนการแสวงหา ข้อเท็จจริงของศาลปกครองที่ไม่มีบทตัดพยานหรือปัญชีระบุพยาน ทำให้คู่กรณีขอขยายระยะเวลา ดำเนินการตามคำสั่งศาลได้จนแทบจะไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา ทำให้การพิจารณาคดีพิพาท เกี่ยวกับอุทกภัยในปัจจุบันต้องใช้ระยะเวลาในศาลปกครองขั้นต่ำอย่างน้อย 3 – 5 ปี และใช้ ระยะเวลาในศาลปกครองสูงสุด 2 – 5 ปี ทำให้คดีเกี่ยวกับอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา คดีหนึ่ง ๆ อาจใช้เวลาพิจารณาในศาลปกครองยาวนาน 5 – 10 ปีต่อคดี ซึ่งย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ของศาลปกครองที่ต้องการให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองโดยเร็ว

ประการที่สาม ในส่วนปัญหาความเชี่ยวชาญในคดีอุทกภัยหรือคดีความรับผิดชอบอื่นของตุลาการผู้ทำการวินิจฉัยคดี แม้โดยทั่วไปตุลาการศาลปกครองจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครองประเภทอื่น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว แต่สำหรับในคดีข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับอุทกภัยในแต่ละลุ่มน้ำ โดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยา เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเข้าใจในหลายเรื่อง เช่น เรื่องฉิวกัฏพี น้ำฝนของประเทศไทย ลมมรสุมลมใต้ฝุ่น หรือลมพายุจร พายุไซโคลนในอ่างเบงกอล ทำเลที่ตั้งของประเทศไทย ช่วงเวลาที่อาจเกิดน้ำท่วมใหญ่ในลุ่มน้ำต่าง ๆ ประกอบข้อเท็จจริงในปัจจุบันบนพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยามีสภาพของการจัดการพื้นที่โดยการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมกระจายอยู่ทั่วไป เช่น การสร้างพนังกั้นน้ำป้องกันน้ำท่วมตามชุมชนเมืองใหญ่ ๆ หรือพื้นที่จัดสรรขนาดใหญ่ของเอกชนที่ขยายตัวไปพื้นที่ลุ่มต่ำที่เคยเป็นพื้นที่รับน้ำให้หายไป หรือ การยกระดับของพื้นที่ผิวการจราจรที่เป็นโครงข่ายกว้างขวางบนพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือการสร้างพนังกั้นน้ำหรือแนวกันน้ำของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในช่วงก่อน หรือระหว่างเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ตามลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมา การพิจารณาถึงสาเหตุของอุทกภัยหรือการบริหารจัดการน้ำว่าเป็นภัยพิบัติหรืออุทกภัยตามธรรมชาติ หรือไม่ จึงต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์สาขาต่าง ๆ ซึ่งแม้ว่าศาลปกครองจะมีวิธีการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ศาลปกครองสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีได้ตามความเหมาะสม แต่การรับฟังพยานหลักฐานก็ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญซึ่งขาดไม่ได้ในการพิจารณาคดีปกครอง

6.2 ข้อเสนอแนะ

1. ควรจัดให้มีบทนิยาม “ความรับผิดชอบอื่น” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในความเห็นของผู้เขียน อย่างน้อยในคำนิยามควรมีเนื้อหาสาระดังนี้ “ความรับผิดชอบอื่น” หมายถึง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง และไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิด และได้หมายถึงความรับผิดอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่ความรับผิดชอบอื่นต้องเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

2. ควรจัดให้มีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีความรับผิดชอบอื่น โดยที่การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอำนาจของศาล แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจสร้างความยากลำบาก

ให้กับรัฐสภาระดับหนึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นเพียงความยากลำบากเพียงครั้งเดียว เพราะเมื่อผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว ฝ่ายตุลาการก็สามารถพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นได้ง่ายขึ้นเพราะถือว่าได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว

3. การกำหนดให้คดีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด บางกรณีที่ไม่ปรากฏความผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำดังกล่าว แต่หากในทางพิจารณาคดีได้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความหลงผิด ความไม่รู้ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยสุจริต แต่มีผลทำให้ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีมีความเสี่ยงภัย หรือมีประชาชนบางกลุ่มได้รับภาระมากกว่าคนทั่วไปแล้ว ศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมาย ความรับผิดชอบอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย หรือกำหนดดอกเบี้ย ในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งแทนการนำหลักละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลไม่จำเป็นต้องจ่ายเยียวยาความเสียหายให้เต็มตามคำขอ หรือความเสียหายจริงได้ และสามารถหักส่วนความช่วยเหลือที่เป็นเงินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับจากรัฐไปแล้ว

4. การกำหนดค่าตอบแทนพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และสังคม หรือจ่ายตามค่างานตามความเหมาะสม และกำหนดให้มีบัญชีระบุพยานผู้เชี่ยวชาญ เพราะการมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่พิพาท ย่อมมีส่วนช่วยในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลให้ความถูกต้อง ครบคลุม และรวดเร็วมากขึ้น เพื่อศาลปกครองจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ว่าประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีจะยากไร้และไม่มีทุนนายความหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

5. การกำหนดให้ศาลปกครองสามารถพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำ ไม่ว่าจะประชาชนผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอหรือไม่ โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติตาม เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณา โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยก็ได้ น่าจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาทุกข์ของประชาชนจากอุทกภัยเป็นไปโดยความรวดเร็วมากขึ้น

6. การพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่อให้การพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด หรือคดีความรับผิดชอบอื่น มีการพัฒนาไปในแนวทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน จำเป็นที่จะต้องพัฒนาบุคลากรที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ทั้งระบบ โดยศาลปกครองอาจจัดให้มีการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ภายในหน่วยงาน หรือจัดให้มีการอบรมโดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษา หน่วยงานทางปกครองอื่นที่เกี่ยวข้อง ก็น่าจะทำให้การดำเนินคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสากาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.
- คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร, 2555.
- จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558.
- ถาวร เกียรติทับทิว. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2544.
- ทวิดา กมลเวช. คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- , . พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน 2554.
- ไพจิตร บุญญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2548.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552.
- มองเตสกีเออ. เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. แปลโดย วิภาวรรณ ตูยานนท์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วารี นาสกุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร พับลิชชิง, 2553.
- ศักดิ์ สอนงชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ละเมิดและความรับผิดทางละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร:นิติบรรณาการ, 2549.

ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย. คู่มือเรื่ององค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.

กรุงเทพมหานคร : โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนในเมืองไทย, 2548.

ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง หลักความชอบด้วยกฎหมาย.

สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : cursa, 2554.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. มหาอุทกภัย ปี 2554 : บทเรียนจากประสบการณ์. กรุงเทพมหานคร, 2555.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สุขุม ศุภนิธย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়รัฐมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544. กรุงเทพมหานคร : เม็ดทราย พรินต์ติ้ง.

หัสยา ไทยานนท์. แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติอย่างยั่งยืน : กรณีศึกษาอุทกภัย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.

วิทยานิพนธ์

กิติกุล กิตติวิโรตม. “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

กษิตส ลือชัย. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2553.

ฉันทิกา กุลธำรง. “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศส กับกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ชูวงศ์ อุบลี. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีศึกษาอาคารเคหะชุมชน เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร.” ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

- เซว่ง ไทยยั้ง. “อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินกับสิทธิมนุษยชน : ศึกษาในกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ณัฐพร อรุณทอง. “ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ปกรณ กิจพิทักษ์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- พรเทพ สุขทรัพย์. “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- พินิจ ตันติวิญญพงศ์. “มาตรการกฎหมายในการคุ้มครองและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- รัชนิกรณ์ สารส. “การจัดการความเสี่ยงจากอุทกภัยเพื่อการจัดการด้านผังเมือง กรณีศึกษาการจัดการความเสี่ยงด้านน้ำท่วมในเขตพื้นที่ผังเมืองรวม อุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางสถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2558.
- สรวิรัตน์ หมวดเมือง. “คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- สุจิวรรณ รัตนประทีป. “ความรับผิดชอบของรัฐ : ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.
- สุจิน ชื้อสุวรรณ. “ความรับผิดชอบของทางราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

บทความ

- กิตติศักดิ์ ปรกติ, แสง บุญเฉลิมวิภาส. “หน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติภัยและ สาธารณภัย.” วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 4 ปีที่ 27.
- ธนกร วังบุญคงชนะ และคณะ. “ประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐของกรุงเทพ : กรณีศึกษาการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย พ.ศ. 2554.” วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 7 มกราคม – เมษายน 2556.

ธรรมนูญ พิชยาภรณ์, ลาวัณย์ จันทร์พวง, และ เอกภพ วราภาสกุล. “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย.” ดุลพาห เล่ม 3 ปีที่ 59, 2555.

ปรีชา ปิยจันทร์. “ชุมชนกับการจัดการอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 : กรณีศึกษา ชุมชนอยู่เจริญ เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร.” วารสารการศึกษาและพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยบูรพา ฉบับที่ 2, ปีที่ 7.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วารสารนิติศาสตร์ มิถุนายน, 2541.

เพ็ญภา พจมานะวงศ์. “ภัยพิบัติลำนํ้าเลิฟเคอแนล.” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับที่ 3, ปีที่ 7 2550.

เอกสารอื่นๆ

เชิดวุฒิ สีนพิมลบุรณ. “สรุปสาระสำคัญหลักความรับผิดชอบของรัฐกรณีน้ำท่วมของประเทศเยอรมัน.” [อัดสำเนา].

ชาญวิทย์ ชัยกันย์. “แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐและมาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น.” : เอกสารทันข่าววิชาการ สว. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง [อัดสำเนา], 2556.

นพนนท์ ตาปนานนท์. “ผังเมืองกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของที่ราบภาคกลาง.” : เอกสารประกอบการเสวนาประชาชน เรื่อง “รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม” ศาลปกครอง. 21 ธันวาคม 2554, [อัดสำเนา].

ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส.” ถอดเทปคำบรรยายของศาสตราจารย์ Jean – PierreThéron สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, 2555.

ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. “แปลสรุปและเรียบเรียงจากเว็บไซต์ <http://www.legifrance.gouv.fr/>.” กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, (อัดสำเนา).

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. “รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องการบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย.”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน), 2554.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.

ภานุพันธ์ ชัยรัตน์. “คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่.” บันทึกข้อความ ที่ สป 0003.1/ ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2559 [อัดสำเนา], 2559.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 134 ง ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2554

- รายงานสรุปการประชุมสัมมนาระดับชาติ เรื่อง การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและการรับรู้ภัยพิบัติ
แผ่นดินไหว ในภาคกลางของประเทศไทย , 2555

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.” โครงการตำราและเอกสาร
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และคณะ. “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม
และลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ,” กรมป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย, 2549 ปรับปรุง 2550.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. “แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติของชาติ
กรณีศึกษาอุทกภัย.”, 2555.

สุชาติ มงคลเลิศพล. การสัมมนาคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น. เอกสารในการอบรม
พนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 11. กรุงเทพมหานคร [อัดสำเนา], 2559.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. “วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการบริหาร
จัดการภัยพิบัติ และตัวอย่างงานวิจัยและนวัตกรรมในประเทศไทย.”, 2555.

องค์การเฮล์เพอจ อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล และคณะทำงานเอพีจี. “การประเมินแผน นโยบาย และ
การดำเนินงานจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย.” มูลนิธิศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติ
แห่งเอเชีย, 2556.

อชิตศักดิ์ บรรจงโพธิ์กลาง. “มาตรการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐ ศึกษากรณี
ที่รัฐใช้อำนาจในการจัดสรรพื้นที่ของประชาชนมาใช้เป็นพื้นที่รับน้ำในระหว่างเกิดมหาอุทกภัย
ในปี 2554.”, 2555.

อนันต์ ตันมุกขกุล. “ภาพรวมของอุบัติภัยในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม.” การประชุมวิชาการ
ประเพณีครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์ มหิดล กองทัพเรือ เรื่อง อุบัติภัยในประเทศไทย : ปัญหาและ
การจัดการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

อังคนาวดี ปิ่นแก้ว. “โครงการวิจัย เรื่อง การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ :
ศึกษากฎหมายฝรั่งเศส.” คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปิติเทพ อยู่ยืนยง. “ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส.”

จาก www.Pub-law-net. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555.

ทยากร จันทรางศุ. ในงานเสวนา เรื่อง “กรณีแผ่นดินไหว ญี่ปุ่น เอกวาดอร์...ประเทศไทยบนความเสี่ยง?”, จาก <http://www.thansettakij.com/content/50829> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2560

นพคุณ โสมสิน. “เรื่อง “อุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา.”, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 จาก

<http://www.thaihydra.org>.

ปิติเทพ อยู่ยืนยง. “ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปรับปรุงการควบคุม น้ำท่วมของประเทศเยอรมนี.”

สืบค้นจาก www.Pub-law-net. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2554.

รัฐบาลไทย. การประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ครั้งที่ 1/60” สืบค้นเมื่อวันที่

5 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/3472>.

วรรณภา ติระสังขะ. “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม.” สืบค้นจาก www.Pub-law-net.

ศศิมา บุนนาค. “ค่าเสียหายจากกรณีปล่อยน้ำจากเขื่อน.” พฤษภาคม 2556, http://intranet/02-office/office44/our_article/211-05-56/1.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2557.

Books

Black’s Law Dictionary, Ninth Edition.

Coppola, P Damon. Introduction to International Disaster Management. Boston : Butterworth – Heinemann, 2007.

Hegele, Dorothea. Die Bedeutung von Sachverständigengutachten für die richterliche Rechts konkretisierung im Umweltschutz (Schriften zum Umweltrecht). S. 1ff., Berlin : Duncker & Humblot, 1993.

Jaime, Oraa. Human Right in State of Emergency in International Law. Oxford, Clarendon Press, 1992.

Kerps. Sociological Inquiry and Disaster Research. 10 Annual Review of Sociology, 1984.

Mezines et al. Government Tort Liability.

Shorter Oxford English Dictionary, 1971.

Wells, Celia. Negotiating Tragedy : Law and Disaster. sweet and Maxmell, 1995.

Laws and Jurisprudences

Schneider, et al. v. state 789 N.W.2d 138 (Iowa Sup. Ct. 2010), vacating, Schneider v. state of Iowa, 759 N.W.2d (Iowa Ct. App. 2008).

Stafford Act, 42 U.S.C. § 5170 and § 5191, 2005.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์
วันเดือนปีเกิด	27 มีนาคม 2518
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2542 : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2550 : นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551 : เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประสบการณ์ทำงาน	2544 – 2560 : พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด