ความรับผิดของรัฐ : กรณีศึกษาความเสียหายจากการจัดการอุทกภัย

STATE LIABILITY : FLOOD MANAGEMENT DAMAGE

ชาญวิทย์ ช่วยมาก[1], และนพดล ทัดระเบียบ[2]

Charnwit Chuaymark[1] and Noppadon Thadraphat[2]

1 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี
โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล์ 62052538202@student.sru.ac.th
2 อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล์ Charnwit4189@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการจัดการอุทกภัย 2) ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจากความเสียหายในการจัดการภัยพิบัติทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ และ 3) ศึกษาวิเคราะห์ ความรับผิดของรัฐในความเสียหายอันเกิดจากการจัดการอุทกภัย เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสาร ตำรา หนังสือ งานวิจัย บทความวิชาการและแนวคำพิพากษาของศาล เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐกรณีความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยที่ใช้บังคับรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีอยู่ 3 ประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับอeนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยทางธรรมชาติ ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องไม่เป็นธรรม จึงส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐใช้อำนาจในการบริหารจัดการอุทกภัย คือ 1) ควรมีบทนิยาม “ความรับผิดอย่างอื่น” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่าหมายถึง ความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง และไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิด และมิได้หมายถึงความรับผิดอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่ความรับผิดอย่างอื่นต้องเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อeนาจตามกฎหมายมหาชน จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้วทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน 2) ควรมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีความรับผิดอย่างอื่น โดยที่การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอำนาจของศาล แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจสร้างความยากลำบากให้กับรัฐสภาระดับหนึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย แต่ก็เป็นเพียงความยากลำบากเพียงครั้งเดียว เพราะเมื่อผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว ฝ่ายตุลาการก็สามารถพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นได้ง่ายขึ้นเพราะถือว่าได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว 3) การกำหนดให้คดีความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดโดยเคร่งครัดบางกรณีที่ไม่ปรากฏความผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำดังกล่าว แต่หากในทางพิจารณาคดีพบว่า ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความหลงผิด ความไม่รู้ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยสุจริต แต่มีผลทำให้ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดี

มีความเสี่ยงภัย หรือมีประชาชนบางกลุ่มได้รับภาระมากกว่าคนทั่วไปแล้ว ศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายความรับผิดอย่างอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย หรือกำหนดดอกเบี้ยในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งแทนการนำหลักละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ 4) การกำหนดค่าตอบแทนพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม หรือจ่ายตามค่างานตามความเหมาะสม และกำหนดให้มีบัญชีระบุพยานผู้เชี่ยวชาญ เพราะการมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่พิพาทย่อมมีส่วนช่วยในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลให้ความถูกต้อง ครอบคลุม และรวดเร็วมากขึ้น เพื่อศาลปกครองจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ว่าประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีจะยากไร้และไม่มีทนายความหรือไม่มีความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

คำสำคัญ : ความรับผิดของรัฐ, ความเสียหายจากการจัดการอุทกภัย.

ABSTRACT

The objectives of this study were: 1) to study the terms, concepts, and theories related to the state liability from flood management; 2) to study both Thai and foreign laws related to the state liability in regard to damages from disaster management; and 3) to study and analyze the state liability in regard to damages from flood management. Documentary research methods including reviewing documents, textbooks, books, journals, academic articles, and court's verdicts were used to obtain guidelines on state liability in regard to damages from disaster management.

The research findings showed that the law on flood management used to govern the state by virtue of relevant laws including the Organization of State Administration Act B.E. 2534 (1991), Royal Irrigation Act B.E. 2485 (1942), and Prevention and Mitigation Act B.E. 2550 (2007). Three problems arisen from the enforcement of the law in natural disaster situations consisted of powers of the enforcement of the law in natural disaster situations, protection of state authorities, and malicious prosecution which could affect the ruling of the administrative court.

Hence, the researcher would recommend the state to use its power in flood management as follows. 1) There should be defined terms of "Other Liability" in the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure Act B.E. 2542 (1999) with relevant contents which state that "Other Liability" refers to liability of administrative officers that does not arise from any administrative contract, tort liability, or civil liability; however, "Other Liability" refers to the liability arising from an exercise of power under public laws, rules, administrative regulations, other orders, or neglects of duty by law or performing such duty unreasonably delay which cause damages to private property rights. 2) There should be rules of the general meeting of judges of the Supreme Administrative Court concerning the trial of other liability, which prescribing rules for administrative cases is under the jurisdiction of the court with a legislative approval. This might cause a difficulty for the parliament to draft the law; however, it would be a one-time hardship because when the rules were approved by the legislature, it would be easier for the judiciary to consider other liability disputes. 3) Regarding the

determination of liability without fault or strict liability in some cases where the fault of state agencies or officers in such acts does not appear and in the events the trial reveals that a part of the liability is arisen from a deficiency, a delusion, or an ignorance of administrative agencies or officers who exercise rights in good faith which result in causing residents or complainants to be at risk or having some groups of residents deal with more burdens than common residents, the Administrative Court shall apply other liability, such as laws on the expropriation of immovable property, to determine the compensation for victims or specify an interest as an adjacent law instead of the violation principle pursuant to the Civil and Commercial Code. 4) The determination of the remuneration of witnesses or expert witnesses should be in accordance with the economic and social conditions or pay as appropriate. There should be an expert account since having the experts who have the expertise in disputed matters would be useful for the trial of the court to be more accurate, comprehensive, and faster. Consequently, the Administrative Court will have a fair trial even if the complainants are poor and do not have any lawyer or deep knowledge and understanding of any official system or regulation.

Keywords: state liability, damages from flood management

ความสำคัญของปัญหา

ปรากฏการณ์ภัยธรรมชาติที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาสังเกตได้ว่าเป็นภัยธรรมชาติที่มีความผิดปกติและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากข่าวภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในหลายประเทศ และได้ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สินตั้งแต่ระดับเสียหายน้อยไปจนเสียหายอย่างมาก ในปี 2564 อิทธิพลของ “พายุเตี้ยนหมู่” เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2564 ส่งผลให้เกิดสถานการณ์น้ำท่วมในหลายจังหวัด กระทบต่อประชาชนในหลายพื้นที่ ทำให้เกิดความขัดแย้งในหมู่ประชาชนจากกรณีน้ำท่วมสูง ซึ่งจากการศึกษาปัญหาภัยพิบัติไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากสาเหตุทางธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

สำหรับประเทศไทยเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นกฎหมายที่ถูกนำมาใช้จัดการภัยพิบัติคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จากคำนิยามมาตรา 4 สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 43 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติการตามหน้าที่ดังกล่าว หากได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุและมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดทั้งปวงในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งมิใช่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดภยันตรายจากสาธารณภัยนั้น ให้ทางราชการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากข้อมูลที่กล่าวมาทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึง ความรับผิดของรัฐ : กรณีศึกษาความเสียหายจากการจัดการอุทกภัย ซึ่งความรับผิดของรัฐในความรับผิดต่อผู้เสียหายจากเหตุภัยธรรมชาติที่หนักจนถึงขั้นเป็นภัยพิบัติ เช่น อุทกภัยที่เป็นข้อพิพาทในทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประชาชนซึ่งประสบภัยธรรมชาติที่หนักจนถึงขั้นเป็นภัยพิบัติเช่นอุทกภัยจะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อศาลปกครอง จึงอาจมีทั้งที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจดำเนินการบริหารจัดการสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เช่น กรณีคดีการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.472/2557) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือความรับผิดอย่างอื่น เช่น คดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและชาวบ้านในพื้นที่ต่าง ๆ รวม 352 คน ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ส.151/2559) หรือกรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการผันน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาล้นเข้าท่วมโรงสีของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556) ดังนั้นในบทนิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจะศึกษาลักษณะคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับภัยธรรมชาติที่หนักจนถึงขั้นเป็นภัยพิบัติเช่นอุทกภัย ปัญหาในการพิจารณาว่า เมื่อมีกรณีเกิดภัยธรรมชาติที่หนักจนถึงขั้นเป็นภัยพิบัติเช่นอุทกภัยที่มนุษย์เราไม่อาจหลีกเลี่ยงได้รัฐและฝ่ายปกครองมีวิธีการอย่างไรในการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติเป็นผู้สร้าง แต่เกิดกับเอกชนและทรัพย์สินของเอกชน และหากหน่วยงานของรัฐบริหารจัดการภัยพิบัติเช่นอุทกภัยที่เกิดขึ้นแล้วเกิดความเสียหายกับประชาชน รัฐหรือหน่วยงานดังกล่าวจำต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการจัดการอุทกภัย
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจากความเสียหายในการจัดการภัยพิบัติทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดของรัฐในความเสียหายอันเกิดจากการจัดการอุทกภัย

สมมติฐานการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัย โดยรัฐสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับเป็นกรณี ๆ ไป ก่อให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยทางธรรมชาติส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง กรณีการกระทำของรัฐที่รับผิดตามหลักความรับผิดอย่างอื่น ดังนั้นต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ ทัศนคติและความเชี่ยวชาญของตุลาการในคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือและการเยียวยาค่าเสียหาย ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์หลักความรับผิดของรัฐ โดยศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติเช่นอุทกภัยที่

ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าเป็นความรับผิดของรัฐ รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในระบบกฎหมายไทย

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหมายของภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติ และอำนาจหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติและการบรรเทาสาธารณภัย หลักความรับผิดของรัฐทั้งของไทยและของต่างประเทศ ตลอดจนบทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หนังสือที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดของรัฐ ตลอดจนศึกษาคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัยและอภิปรายผล ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1) ผลการวิจัยการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ถือเป็นภัยคุกความต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ เมื่อภัยพิบัติถือเป็นภัยคุกคามตามแนวคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติให้บรรเทาและหมดสิ้นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของคนในรัฐ ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการโดยกฎหมายที่ตราขึ้นอาจจะมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป กล่าวคือเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติทุกประเภทซึ่งรวมถึงการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยด้วยหรืออาจจะตรากฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับการจัดการภัยพิบัติโดยตรงก็ได้

อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการภัยพิบัติคือ การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าของรัฐต้องกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัติ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ 2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้ปัจจุบันอยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถือเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เอาไว้ร่วมทั้งการกำหนดให้หน่วยงานทุกภาคส่วนมีการบูรณาการความร่วมมือกันในการทำงานกล่าวคือ กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้คำแนะนำและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องและบรรเทาสาธารณภัยส่วนการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีอยู่ 3 ระดับ มีการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกับตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน ส่วนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจะจัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และแผนการป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน สำหรับในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องตนเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะได้กำหนดแผนการนำนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ แต่กฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วไป มิได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติเป็นการเฉพาะแต่ยังใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติทุกชนิดที่เกิดขึ้น เช่น ภัยจากอัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมากที่สุด แต่ก็ถูกจำกัดอยู่ในเขตชลประทานเท่านั้นยกเว้น มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่าในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็อยู่ในข้อจำกัดที่ทำเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดแก่น้ำ รวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานตามความหมายของคำว่าการชลประทาน การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำและการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทานโดยขอบเขตหรือพื้นที่ที่จะใช้บังคับได้แก่ บริเวณที่เป็นทางน้ำชลประทาน เขตชลประทาน เขตงานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กฎหมายฉบับนี้แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยแต่วัตถุประสงค์หลักก็มิใช่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการภัยพิบัติโดยตรง แต่เพราะวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายกลับอยู่ที่การส่งเสริมและควบคุมการชลประทานเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บรักษาควบคุมการส่งระบายหรือแบ่งปันน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นสำคัญ ปัจจุบันจึงทำให้การจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรดังสภาพปัญหาที่เคยมีมาเมื่อครั้งที่ประเทศไทยประสบกับอุทกภัยครั้งร้ายแรงเมื่อปี พ.ศ. 2554 หรือที่เรียกว่า “มหาอุทกภัย” ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาหน่วยงานของรัฐไม่มีการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน ปัญหาการสื่อสารที่สับสนระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน การสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ปัญหาการพยากรณ์อากาศที่ผิดพลาดซึ่งมีผลต่อการเตรียมความพร้อมในการป้องกันของประชาชนซึ่งทำให้ประชาชนในบางพื้นที่ไม่ยอมอพยพออกจากพื้นที่เนื่องจากไม่เชื่อว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นจะมีความร้ายแรง ปัญหาในเรื่องของการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการไหลของน้ำซึ่งมีผลต่อการคำนวณและทำนายทิศทางการไหลของน้ำ ปัญหาการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่ไม่เหมาะสมซึ่งมีผลต่อการไหลของทางน้ำเพราะมีการปลูกสร้างอาคาร หรือถมดินนอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขณะเกิดเหตุให้เหมาะสมและทันกำหนดเวลา และถึงแม้ต่อมาภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปี 2554 รัฐบาลจะเห็นถึงความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจัดการภัยพิบัติ โดยนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย รวม 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 ระเบียบฯ นี้มีเจตนาเพื่อเป็นสร้างความเชื่อมั่นฟื้นความเชื่อถือและสร้างความมั่งคั่งและมั่นคงของประเทศจากวิกฤตภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบโดยเฉพาะการฟื้นฟูประเทศภายหลังการเกิดน้ำท่วมเมื่อปี 2554 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ระเบียบฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อดำเนินการบริหาร

จัดการน้ำและอุทกภัยเป็นการเฉพาะ มีการกำหนดแผนหรือการดำเนินการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนาการป้องกันภัยพิบัติ การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การฟื้นฟูและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง การไม่มีกฎหมายที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเฉพาะเรื่องเหมือนต่างประเทศ ที่มีกฎหมายสำหรับการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำและกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ. 2005 ประเทศอังกฤษมีกฎหมาย Flood and Water Management Act 2010 เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และผลจากกรณีที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการภัยพิบัติ ปัจจุบันจึงทำให้การจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดไม่มีประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากมีความหลากหลายของกฎหมายที่กระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งทำให้บุคลากรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ไม่สามารถประสานการทำงานร่วมกันได้ อนึ่งการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเป็นการเฉพาะรวมถึงการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมให้กับเจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินที่เสียหายยอมมีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนแล้ว ย่อมมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดของรัฐว่ารัฐจะต้องมีความรับผิดในความเสียหายจากอุทกภัยหรือไม่อย่างไร และจะต้องชดใช้ค่าทดแทนหรือไม่ หากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ปฏิบัติผิดหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

2) วิเคราะห์ความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติ

การพิจารณาความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายจากภัยพิบัตินั้น ความรับผิดของรัฐในประเทศต่าง ๆ พบว่าความรับผิดของประเทศส่วนใหญ่จะอยู่บนพื้นฐานแนวคิด 2 แนวคิด คือ

(1) แนวคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของ “ความรับผิด (Fault)” ซึ่งแนวคิดนี้รัฐจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความผิด หรือเรียกความรับผิดนี้ว่า “ความรับผิดของรัฐโดยละเมิด”

(2) แนวคิดว่าด้วยความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Without fault) หรือเรียกความรับผิดนี้ว่า “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด” ซึ่งแนวคิดนี้แม้รัฐจะกระทำการใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีความผิด แต่หากกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดแล้วรัฐก็ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

เมื่อได้นำความรับผิดทั้งสองกรณีดังกล่าวมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ : กรณี การจัดการภัยพิบัติพบว่า มีประเด็นรัฐจะต้องรับผิดหรือไม่ อย่างไร ยังคงเป็นปัญหาต่อการวินิจฉัยของศาลและสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดดังนี้

ความรับผิดทางละเมิด

จากการศึกษาปัญหาภัยพิบัติไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากสาเหตุทางธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น ภัยพิบัติจึงเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ เมื่อเป็นภัยคุกคามต่อรัฐตามแนวคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยซึ่งการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติ ดังกรณีคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศสเปนเป็นคดีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานละเลยไม่บริหารจัดการสภาวการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในเขตท้องที่ที่ตนมีหน้าที่ต้องดูแล โดยข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เทศบาล Écija ในแคว้นอันดาลูเซียทางตอนใต้ของประเทศสเปนประสบกับภาวะฝนตกลงมาอย่างหนักในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 จนทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมและทำให้บ้านเรือนราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกือบหนึ่งพันหลังคาเรือนต้องถูกน้ำท่วมเนื่องจากการดำเนินการที่ล่าช้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเหตุการณ์เดียวกันได้เกิดขึ้นซ้ำในเดือนเดียวกันและหลังจากนั้นอีกถึง 4

ครั้ง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจการค้าและการประกอบกิจกรรมการเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรมจนนำมาซึ่งความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาล ซึ่งจากการพิจารณาของศาลอุทธรณ์แห่งชาติ (แผนกคดีปกครอง) เห็นว่า สถานการณ์น้ำท่วมดังกล่าวเป็นสิ่งที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากเทศบาล Écija และสภาที่ปรึกษาแห่งแคว้นปกครองอิสระอันดาลูเซียซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ดำเนินการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วมได้ทันการณ์โดยมีเหตุผลที่สนับสนุนคำพิพากษาของศาลหลายประการ ดังนี้

(1) เทศบาลและสภาที่ปรึกษาแห่งแคว้นอันดาลูเซียซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาท้องน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นแหล่งกักเก็บน้ำของชุมชน รวมถึงหน้าที่ในการทำความสะอาดด้วย

(2) หน่วยงานทั้งสองได้รับรายงานทางเทคนิคจากผู้เชี่ยวชาญเป็นเวลาล่วงหน้า 4 เดือน ก่อนที่จะเกิดน้ำท่วมเกี่ยวกับสภาพตะกอนใต้ท้องน้ำ Argamasilla ที่สะสมมากจนเป็นอุปสรรคต่อการไหลของน้ำโดยได้รับคำแนะนำ ให้ทำความสะอาดท้องน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งกักเก็บน้ำเป็นพิเศษเพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมปริมาณน้ำฝน

(3) ฝนที่ตกลงมาในช่วงที่เกิดน้ำท่วมขังแล้วจึงไม่อาจถือเป็นเหตุยกเว้น หรือเป็นเหตุสุดวิสัยที่เป็นสถานการณ์พิเศษที่จะยกเว้นความรับผิดได้ เนื่องจากหน่วยงานได้รับรายงานแจ้งเตือนเป็นการล่วงหน้าแล้ว

จากที่กล่าวมากรณีนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าอุทกภัยและน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการละเลยไม่ดำเนินการทำความสะอาดท้องน้ำตั้งแต่ต้น และดำเนินการล่าช้าเมื่อน้ำได้ท่วมชุมชนแล้ว หน่วยงานทั้งสองซึ่งมีอำนาจหน้าที่จึงมีความรับผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี

กรณีของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ การกระทำของรัฐเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำภายในขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ แต่การกระทำนั้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงส่งผลให้ผู้ประสบภัยพิบัติอุทกภัยต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายเท่าที่มีการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้นคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีที่รัฐบาลใช้อำนาจกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเกิดความเสียหายต่อประชาชน การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐมีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร และมีระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลจะใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าการเรียกร้องโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐมากกว่า เนื่องจากปัจจุบันมีคดีค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอีกเป็นจำนวนมาก ในการฟ้องคดีนั้นจะต้องให้ได้ความว่า การบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติอุทกภัยของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายใดในดำเนินการ ซึ่งถ้าใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจปกครอง แต่การฟ้องจะเข้ากรณีใช้อำนาจกฎหมายหรือละเลยหน้าที่ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อป้องกันภัยพิบัติธรรมชาติตามสมควรหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานและภาระการพิสูจน์ของผู้เรียกร้องสิทธิซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเยียวยาแก่ผู้ประสบอุทกภัย

ความรับผิดอย่างอื่น

ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทยซึ่งเรียกว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” เป็นความรับผิดที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดโดยไม่มีความผิด” ซึ่งถือเป็นความรับผิดอีกอย่างหนึ่งที่อยู่นอกเหนือจากความรับผิดทางละเมิด ที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดโดยไม่มีความผิด” หรือความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ ไม่ว่ากรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศ

อังกฤษแล้วจะพบว่า ประเทศทั้งสามก็มีความรับผิดที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดโดยไม่มีความผิด” เหมือนกันกับกรณีของไทย ซึ่งหลักความรับผิดกรณีนี้มีหลักการว่า แม้รัฐจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจนั้นแม้การกระทำนั้นจะไม่เป็นความผิด แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมรัฐย่อมต้องเข้ามารับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น แต่เมื่อได้ศึกษาความรับผิดกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว แม้จะมีแนวคิดและหลักการที่เหมือนกันกับระบบกฎหมายไทย แต่ทั้งสองประเทศก็มีการเรียกชื่อความผิดดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในแต่ละเรื่อง เช่นกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดโดยไม่มีความผิด” ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

1. ความรับผิดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนกรณีการเวนคืน ความรับผิดกรณีเป็นไปตามมาตรา 14 แห่งกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน โดยเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นสำหรับการเวนคืน “กรรมสิทธิ์” ในทรัพย์สินของบุคคลที่ให้อำนาจรัฐสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย แต่เพื่อความเป็นธรรมแม้จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎหมายพื้นฐานดังกล่าว ก็ได้กำหนดให้รัฐต้องชดใช้ “ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น"

2. ความรับผิดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนอื่น เนื่องจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน ความรับผิดกรณีนี้เป็นความรับผิดที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่นกรณีความรับผิดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนกรณีการเวนคืน แต่เป็นความรับผิดที่ยอมรับกันมานานจนเป็นกฎหมายจารีตประเพณีในระบบกฎหมายเยอรมัน ความรับผิดกรณีนี้มีแนวคิดมาจากกรณีที่ว่า สิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ซึ่งเป็นสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าสิทธิในทรัพย์สินและเป็นสิ่งที่กฎหมายพื้นฐานมุ่งคุ้มครองเช่นกัน ดังนั้น ในกรณีที่รัฐล่วงล้ำ เข้าไปในแดนแห่งสิทธิดังกล่าวและทำให้ผู้ทรงสิทธิได้รับความเสียหายแม้รัฐจะกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เพื่อความเป็นธรรมรัฐก็เข้ามารับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

3. ความรับผิดอันเนื่องมาจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่การเวนคืนความรับผิดกรณีนี้เป็นความรับผิดที่ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของความผิดและเงื่อนไขความรับผิดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการสร้างและพัฒนาโดยศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ ความรับผิดนี้เป็นการสร้างหลักขึ้นโดยผู้พิพากษาเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมกับเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยแนวคิดที่ศาลยุติธรรมต้องสร้างหลักความรับผิดนี้ขึ้น ก็เนื่องจากการไม่มีหลักความรับผิดของรัฐที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำเข้าไปกระทบกรรมสิทธิ์ (สิทธิในทรัพย์สิน) ของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด เพราะได้กระทำไปโดยไม่เจตนาและไม่ประมาทเลินเล่อนั้นเอง ส่วนกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อได้พิจารณากฎหมายที่อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของหลัก “ความรับผิดโดยไม่มีความผิด” พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เรียกความผิดประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบ กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นความรับผิดเสริมความรับผิดโดยมีความผิด กล่าวคือ แม้ว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดที่อาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดในลำดับรอง ความรับผิดโดยปราศจากความรับผิดในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น พัฒนามาจากทฤษฎีที่สำคัญ 2 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะและทฤษฎีความเสี่ยงภัย และจากทฤษฎีทั้งสองก็ได้มีการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับ เช่น ความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะก็มีความรับผิดที่สำคัญได้แก่ ความรับผิดที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากงานโยธาสาธารณะ ความรับผิดที่เกิดจากการออกกฎหมายและการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ ความรับผิดอันเกิดจากนิติกรรมทาง

ปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัยก็มีความรับผิดที่สำคัญได้แก่ ความรับผิดเนื่องมาจากการใช้วัตถุ อันตราย ความรับผิดเนื่องจากการใช้วิธีการอันเป็นอันตราย ความรับผิดอันเกิดจากบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัย ฯลฯ และจากกรณีที่ได้ศึกษาหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดของต่างประเทศแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ได้มีการนำหลักนี้มาใช้เพื่อพิจารณาความรับผิดของรัฐในการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ปัจเจกบุคคลที่ได้รับความเสียหายไว้ใน 2 ลักษณะดังนี้คือ (1) การบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรไว้โดยชัดเจนเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิด และ (2) กรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อาจปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายทั่วไป กฎหมายจารีตประเพณีหรือแนวคำพิพากษาของศาล เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิด ปัจจุบันที่เห็นชัดเจนมีเพียงเฉพาะตาม กฎหมายเวนคืน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างถนน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์ในการใช้สาธารณูปโภคนั้น ๆ แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกรรมสิทธิ์นั้นเป็นผู้ที่เสียประโยชน์และได้รับความเสียหายต้องแบกรับภาระมากกว่าบุคคลอื่น ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนจึงมีการกำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดโดยการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และหากมีกรณีพิพาทเรื่องเงินค่าทดแทนว่ารัฐจ่ายให้ในราคาที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมหากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่พอใจก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อให้รัฐต้องรับผิดอย่างอื่น และเท่าที่ปรากฏเป็นคดีและมีคำพิพากษาศาลปกครองส่วนใหญ่การฟ้องคดีเพื่อให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดก็จะมีแต่เฉพาะคดีความรับผิดในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ส่วนความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายอื่นที่ศาลได้มีคำพิพากษาไว้ที่ถือว่าศาลได้นำหลักความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดมาใช้ในการวินิจฉัยเพื่อชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาศาลปกครองที่เผยแพร่แต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่อาจจะยืนยันได้ว่าศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาในกรณีความรับผิดของรัฐตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดตามกฎหมายอื่นใดได้บ้าง แต่ถึงอย่างไรก็ตามการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ความรับผิดอย่างอื่นเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดโดยไม่มีความผิดของรัฐต่อไปในอนาคตสำหรับปัญหาการนำหลักความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยการนำคดีมาฟ้องให้รัฐต้องรับผิดในความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ จึงยังไม่มีกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ดังนั้น หากมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดในกรณีดังกล่าวย่อมทำให้ศาลไม่อาจจะนำหลักนี้มาใช้เพื่อวินิจฉัยให้รัฐต้องรับผิดเพื่อชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ดังกรณีแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่ผ่านมา แม้มีการฟ้องให้รัฐต้องรับผิดต่อกรณีความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติ ศาลปกครองได้มีการยอมรับเฉพาะหลักความผิดทางละเมิดเท่านั้น และถึงแม้จะได้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับผิดในความรับผิดอย่างอื่นรวมมากับหลักความรับผิดทางละเมิดและ ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาและมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในความรับผิดอย่างอื่นก็ตาม แต่เมื่อคดีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาและคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณาอีกครั้ง และเมื่อศาลปกครองได้พิจารณาว่า การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นการกระทำละเมิดแล้วก็ ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า รัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในความรับผิดอย่างอื่นหรือไม่ อย่างไร ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นดังคดี

ตัวอย่างที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.438/2556 โดยคดีนี้มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทั้งความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีนี้ถึงแม้ศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีและการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและไม่เป็นละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุที่มีกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟองคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 แต่เมื่อคดีนี้ได้มีการอุทธรณ์ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลับนำหลักความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณาโดยพิจารณาว่า การที่น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เกิดจากพายุช้างสาร ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่น ๆ ที่อยู่ในบริเวณเดียวกันจึงเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติมิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง อนึ่งนอกจากคดีนี้แล้วยังมีคดีที่ศาลได้ตัดสินในลักษณะเดียวกันอีกคดีคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556 ส่วนอีกคดีหนึ่งที่ศาลได้มีคำพิพากษาที่น่าสนใจคือคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ส.112/2557 ซึ่งคดีนี้แม้มีการฟ้องให้รัฐต้องรับผิดในความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. 2550 แต่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองศาลก็นำหลักความรับผิดทางละเมิดมาวินิจฉัยคดี โดยรัฐไม่ต้องรับผิดเนื่องจากความเสียหายจากน้ำท่วมมิได้เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเมื่อมิใช่การกระทำอื่นเป็นการละเมิดแล้วก็ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า รัฐจะต้องรับผิดในความผิดอย่างอื่นตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้น จากกรณีที่มีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้รัฐต้องรับผิดในความผิดอย่างอื่นซึ่งเป็นความรับผิดที่มาจากแนวคิดพื้นฐานของหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิด แต่จากการที่ปัจจุบันกรณีประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติขึ้นใช้บังคับเป็นกรณีเฉพาะและไม่มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดความรับผิดของรัฐไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การวินิจฉัยคดีของศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดหรือในความรับผิดอย่างอื่นยังคงเป็นปัญหาต่อการพิจารณาของศาล เพราะศาลปกครองไทยยังไม่ขยายขอบเขตความรับผิดหรือพัฒนาหลักความความรับผิดอย่างอื่นไปมากกว่ากรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งได้อย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย มีดังนี้

1. การนำหลักความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยนั้น ในระบบกฎหมายไทยแม้ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดหรือไม่นั้น ยังคงเป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเมื่อได้พิจารณาโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดแล้ว องค์ประกอบความรับผิดที่สำคัญที่ศาลปกครองไทยนำมาใช้วินิจฉัยความรับผิดของรัฐ กรณีที่มีการฟ้องให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังเช่นกรณีคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ส. 112/2557 และคดีหมายเลขแดงที่ ส.224/2558 จากกรณีปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะในการกระทำ

การหรืองดเว้นกระทำการเมื่อเกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้น แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถือเป็นเพียงกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยทุกชนิดที่เกิดขึ้น อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในรัฐ นอกจากนี้กฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 หรือกฎหมายอื่น ๆ ก็เป็นเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพียงเพื่อวัตถุประสงค์อื่นเท่านั้น ดังนั้น จึงส่งผลให้การพิจารณาและการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐของศาลปกครองไทยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลที่รัฐจะต้องรับผิด นอกจากนี้จากกรณีที่ความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้แยกความรับผิดทางละเมิดออกเป็นละเมิดทางแพ่งและละเมิดทางปกครองออกจากกัน ทำให้การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหรือไม่ยังคงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากโครงสร้างความรับผิดดังกล่าวเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำผิดหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายนั้น การละเมิดต่อหน้าที่ดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยไม่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความเชื่อมโยงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กับบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้เสียหายซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามที่จะมีผลให้บุคคลที่สามหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิฟ้องให้รัฐรับผิดได้ อย่างเช่นโครงสร้างความรับผิดของทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งได้กำหนดว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดนั้น จะต้องเป็นการละเมิดหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอกหรือปัจเจกบุคคลเท่านั้น จึงจะทำให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายเกิดสิทธิที่จะฟ้องให้รัฐต้องรับผิดได้ดังนั้น หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะและได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะและมีความชัดเจนสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย อีกทั้งได้นำแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามหรือผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วยย่อมทำให้การนำหลักความรับผิดทางละเมิดมาวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยมีความชัดเจนขึ้นและไม่เป็นการขยายความรับผิดของรัฐมากเกินไป

2. การนำความรับผิดอย่างอื่นมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิด จากภัยพิบัติอุทกภัยประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิด ปัจจุบันที่เห็นชัดเจนมีเพียงเฉพาะตามกฎหมายเวนคืน ส่วนตามกฎหมายอื่นที่ถือว่าศาลได้นำหลักความรับผิดของรัฐโดยไม่มีความผิดมาใช้ในการวินิจฉัยเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ปัจจุบันยังไม่มีปรากฏคำพิพากษาศาลปกครองที่เผยแพร่แต่อย่างใด ดังนั้น ปัจจุบันจึงทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดเพื่อให้รัฐต้องรับผิด และถึงแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดในความรับผิดอย่างอื่น เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นแต่เพียงการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดโดยไม่มีความผิดในระบบกฎหมายไทยต่อไปในอนาคตเท่านั้น สำหรับปัญหาการนำหลักความรับผิดอย่างอื่น ในระบบกฎหมายไทยมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย โดยการนำคดีมาฟ้องให้รัฐต้องรับผิดในความรับผิดอย่างอื่น มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ปัจจุบันจึงยังไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ซึ่งหากมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับผิดในกรณีดังกล่าว ย่อมทำให้ศาลไม่อาจจะนำหลักนี้มาใช้เพื่อพิจารณาความรับผิดของรัฐ เพื่อชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้อีกทั้งแนวทางการพิจารณาของศาลปกครอง ปัจจุบันหากมีการฟ้องให้รัฐต้องรับผิดนั้น ศาลปกครองได้มีการยอมรับเฉพาะหลักความผิดทางละเมิด

เท่านั้น ดังนั้นหากประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไว้ เป็นการเฉพาะและมีการบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัยเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนย่อมทำให้การพิจารณาของศาลปกครองมีความชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายได้

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ความรับผิดของรัฐ : กรณีศึกษาความเสียหายจากการจัดการอุทกภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการจัดการอุทกภัย ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจากความเสียหายในการจัดการภัยพิบัติทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ และศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดของรัฐในความเสียหายอันเกิดจากการจัดการอุทกภัย กฎหมายปกครองตามหลักความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายมากที่สุดคือ กรณีเกิดอุทกภัย ถือเป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในต่างประเทศส่วนใหญ่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการ มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะโดยตรง เพราะการมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการอุทกภัยโดยตรงนั้นย่อมส่งผลดีต่อการบริหารจัดการอุทกภัย โดยสามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะได้ ดังต่อไปนี้

1) บทสรุป

จากผลการศึกษาในส่วนของความหมาย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการจัดการอุทกภัย พบว่า อุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เกิดภัย จากสาเหตุทางธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น ภัยพิบัติจึงเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในรัฐ เมื่อเป็นภัยคุกคามต่อรัฐตามแนวคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติซึ่งการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของผู้ที่ประสบภัย รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาอีกหลายด้าน อาทิเช่น ความเสียหายต่อจิตใจของผู้ที่สูญเสีย การประกอบอาชีพ คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ต่าง ๆ ซึ่งนอกจากการให้ความช่วยเหลือแก่ตัวบุคคลที่ประสบภัยแล้วยังต้องคำนึงถึงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในบริเวณที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัตินั้นด้วย เพื่อความเป็นธรรมและเป็นเยียวยาค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

จากผลการศึกษาในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจากความเสียหายในการจัดการภัยพิบัติทั้งกฎหมายไทย พบว่า กฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการอุทกภัย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงทำให้การจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดไม่มีประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากมีความหลากหลายของกฎหมายที่กระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งทำให้บุคลากรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ไม่สามารถประสานการทำงานร่วมกันได้ อนึ่งการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเป็นการเฉพาะจึงทำให้การวินิจฉัยคดีของศาลปกครองเพื่อให้รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดหรือในความรับผิดอย่างอื่นในการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมให้กับเจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินที่เสียหายเพราะหากไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนแล้ว ย่อมมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดของรัฐว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดในความเสียหายจากอุทกภัยหรือไม่อย่างไร และจะต้องชดใช้ค่าทดแทนหรือไม่ หากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ปฏิบัติผิดหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลต่อการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวของรัฐเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำภายในขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ แต่การกระทำนั้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการกระทำดังกล่าว โดยเป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัด หรือความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดนั้น ซึ่งไม่ได้กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิเรียกร้องของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลให้ผู้ประสบภัยพิบัติต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายเท่าที่มีการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้นคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 กำหนดให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิยื่นคำขอรับค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดได้โดยตรง โดยหน่วยงานของรัฐนั้นจะเป็นผู้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น และต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ แต่หากไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ และหากกรณีไม่สามารถกระทำภายในกรอบระยะเวลาได้อาจขอให้รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีก และการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ที่หากผู้ประสบภัยไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 โดยต้องอยู่ภายในกรอบระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าว อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองต้องรับภาระในการปฏิบัติภายในกรอบระยะเวลาเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 41 ได้กำหนดให้สิทธิเอาไว้

จากการศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดของรัฐในความเสียหายอันเกิดจากการจัดการอุทกภัยปัญหาและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับอุทกภัย พบว่า การพิจารณาคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวความรับผิดอย่างอื่นในความเสียหายจากการบริหารจัดการอุทกภัยนั้น ศาลปกครองยังคงใช้แนวคิดความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งที่ “ความรับผิดอย่างอื่น” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือเป็นส่วนหนึ่งในระบบความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งการนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในคดีปกครองนั้น ก็เพราะในบางกรณีความรับผิดเด็ดขาดของฝ่ายปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น และความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองอาจดำรงอยู่คู่กัน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายมหาชนหรือความรับผิดอย่างอื่นเป็นความรับผิดเสริมหลักความรับผิดทางละเมิดตามหลักทั่วไป ซึ่งการพัฒนาหลักดังกล่าวขึ้นมาก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหาย แม้ไม่ปรากฏความผิดของฝ่ายปกครองในการกระทำดังกล่าวและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของทัศนคติของตุลาการที่ส่งผลถึงบทบาทของตุลาการ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการอุทกภัยของศาลปกครองล่าช้า เช่น ในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองที่ไม่มีบทตัดพยานหรือบัญชีระบุพยาน ทำให้คู่กรณีขอขยายระยะเวลาดำเนินการตามคำสั่งศาลได้จนแทบจะไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา ทำให้การพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับอุทกภัยในปัจจุบันต้องใช้ระยะเวลาในศาลปกครองชั้นต้น อย่างน้อย 3 – 5 ปี และใช้ระยะเวลาในศาลปกครองสูงสุด 2 – 5 ปี ทำให้คดีเกี่ยวกับอุทกภัยคดีหนึ่ง ๆ อาจใช้เวลาพิจารณาในศาลปกครองยาวนาน 5 – 10 ปีต่อคดี ซึ่งย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของศาลปกครองที่ต้องการให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองโดยเร็วในส่วนปัญหาความเชี่ยวชาญในคดีอุทกภัยหรือคดีความรับผิดอย่างอื่นของตุลาการผู้ทำการวินิจฉัยคดีแม้โดยทั่วไปตุลาการศาลปกครองจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครองประเภทอื่น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว แต่สำหรับในคดีข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับอุทกภัย ในแต่ละคดีเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเข้าใจในหลายเรื่อง เช่น เรื่องน้ำฝนของประเทศไทย ลมมรสุม ลมไต้ฝุ่น หรือพายุไซโคลนในอ่าวเบงกอล ทำเลที่ตั้งของประเทศไทย ช่วงเวลาที่อาจเกิดน้ำท่วมใหญ่ประกอบข้อเท็จจริง การ

พิจารณาถึงสาเหตุของอุทกภัยหรือการบริหารจัดการน้ำว่าเป็นภัยพิบัติ หรืออุทกภัยตามธรรมชาติ หรือไม่ จึงต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์ สาขาต่าง ๆ ซึ่งแม้ว่าศาลปกครองจะมีวิธีการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ศาลปกครองสามารถ ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีได้ตามความเหมาะสม แต่การรับฟังพยานหลักฐาน ก็ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญซึ่งขาดไม่ได้ในการพิจารณาคดีปกครอง

2) ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ความรับผิดของรัฐ : กรณีศึกษาความเสียหายจากการจัดการอุทกภัย พบว่า กฎหมายปกครองตามหลักความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐใช้อำนาจในการบริหารจัดการอุทกภัยเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีบทนิยาม “ความรับผิดอย่างอื่น” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่าหมายถึง ความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง และไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิด และมิได้หมายถึงความรับผิดอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่ความรับผิดอย่างอื่นต้องเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้วทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

2. ควรมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย การพิจารณาคดีความรับผิดอย่างอื่น โดยที่การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอำนาจของศาล แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจสร้างความยากลำบากให้กับรัฐสภาระดับหนึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย แต่ก็เป็นเพียงความยากลำบากเพียงครั้งเดียว เพราะเมื่อผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว ฝ่ายตุลาการก็สามารถพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นได้ง่ายขึ้นเพราะถือว่าได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว

3. การกำหนดให้คดีความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดโดยเคร่งครัดบางกรณีที่ไม่ปรากฏความผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำดังกล่าว แต่หากในทางพิจารณาคดีพบว่าส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความหลงผิด ความไม่รู้ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยสุจริต แต่มีผลทำให้ประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีมีความเสี่ยงภัย หรือมีประชาชนบางกลุ่มได้รับภาระมากกว่าคนทั่วไปแล้ว ศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายความรับผิดอย่างอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย หรือกำหนดดอกเบี้ยในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งแทนการนำหลักละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4. การกำหนดค่าตอบแทนพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม หรือจ่ายตามค่างานตามความเหมาะสม และกำหนดให้มีบัญชีระบุพยานผู้เชี่ยวชาญ เพราะการมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่พิพาท ย่อมมีส่วนช่วยในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลให้ความถูกต้อง ครอบคลุม และรวดเร็วมากขึ้น เพื่อศาลปกครองจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ว่าประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีจะยากไร้และไม่มีทนายความหรือไม่มีความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

เอกสารอ้างอิง

1.หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ

ชูวงศ์ อุบาลี. 2551.“การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีศึกษาอาคารเคหะ ชุมชนเขตดินแดง กทม.”, ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปกรณ์ กิจพิทักษ์. 2555. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556. น. 868 และ น. 838.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และคณะ. 2551. “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย. 2548. “คู่มือเรื่ององค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ”, กรุงเทพมหานคร : โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนในเมืองไทย, น. 3.

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

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

พัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล.2561. วารสารรู้สึกรู้ไกลไปกับ สวว. ทันข่าวสารวิชาการ สวว. ฉบับที่ ๓ ประจำสัปดาห์ที่ 3 เดือนกันยายน 2561, หน้า 10.

อนันต์ ตัณมุขยกุล, “ภาพรวมของอุบัติภัยในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม,” ในการประชุมวิชาการประเพณีครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์ มหิดล กองทัพเรือ เรื่อง อุบัติภัยในประเทศไทย : ปัญหาและการจัดการ, จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2541, น. 4.

กรมอุตุนิยมวิทยา, “ภัยธรรมชาติในประเทศไทย,” เอกสารเผยแพร่ความรู้ด้านอุตุนิยมวิทยา, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2564, จาก https:// www.tmd.go.th/info/risk.pdf.

A 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.

Celia Wells, Negotiating Tragedy : Law and Disaster, sweet and Maxmell, 1995, p’4.

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

Emergency Management: Principle and Practices for Local Government. Brabed TE, hotmer GL edit. International City Management Association 1991 : xvill.

2. กฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี