

มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหาย : ศึกษารณิ การเกิดอุทกภัย

กนกพร บัวจีบ *

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล **

บทคัดย่อ

การเกิดอุทกภัยเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดได้ แต่สามารถหาวิธีลดความรุนแรงและบรรเทาผลกระทบและความสูญเสียที่จะเกิดได้ โดยมาตรการป้องกันความเสียหายและบริหารจัดการน้ำท่วม เป็นการพยายามเรียนรู้และเข้าใจในผลกระทบจากน้ำท่วมที่มีต่อชุมชน สังคม เศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำ และพื้นที่น้ำท่วมถึง แนวทางการป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมและการบริหารจัดการน้ำท่วม ประกอบไปด้วย มาตรการที่นำสิ่งก่อสร้างมาใช้ลดขนาดความรุนแรงของน้ำท่วม เช่น การปรับปรุงสภาพลำน้ำ การใช้อ่างเก็บน้ำ เขื่อนและพังกั้นน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้างซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการสำหรับการป้องกันความเสียหายและการบรรเทาทุกข์ เช่นการวางผังเมืองการพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วมซึ่งโดยทั่วไปควรใช้มาตรการทั้งสองประการร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพในการบรรเทาภัยพิบัติที่ดียิ่งขึ้นปีพุทธศักราช 2554 ประเทศไทย ประสบกับมหาอุทกภัยอันนำมาซึ่งความเสียหายเป็นอย่างมาก นับเป็นวิกฤตการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ของไทยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดน้ำท่วมส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพท้องที่และความวิปริตผันแปรของธรรมชาติแต่ในบางท้องที่ มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นด้วย เนื่องจากฝนตกหนัก ลักษณะและส่วนประกอบของพื้นที่ลุ่มน้ำรูปร่างของพื้นที่ลุ่มน้ำสภาพภูมิประเทศของพื้นที่ลุ่มน้ำ ชนิดของดินสภาพพืชที่ขึ้นปกคลุมพื้นที่และความเสื่อมโทรมของพื้นที่ลุ่มน้ำ น้ำทะเลหนุน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมการขยายตัวของเขตชุมชน และการทำลายระบบระบายน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติการกระทำของมนุษย์มีส่วนสำคัญในการให้เกิดภาวะการอุทกภัยขึ้นนั้นและสำหรับการเกิดอุทกภัยมีปัจจัยหลักมาจากการกระทำของมนุษย์ กล่าวได้คือการขาดการวางแผนในการขยายตัวของชุมชนเมืองทั้งส่วนกลางและภูมิภาคตามจำนวนประชากรที่มากขึ้นแต่ขาดการเอาใจใส่ในการเรียนรู้ที่จะอยู่กับธรรมชาติจนส่งผลต่อวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปและรวมถึงการถมที่สร้างบ้านจัดสรรหรือขยายเมืองไปในทิศทางที่เป็นที่ต่ำหรือที่ลุ่ม จึงส่งผลให้แหล่งรองรับน้ำอุทกมกลายเป็นบ้านจัดสรรอย่างขาดการวางแผนและควบคุมขาดการวางแผนและการใช้มาตรการในการป้องกันปรัามทางด้านกฎหมาย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. บทนำ

อุทกภัยเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ ในพื้นที่ที่เกิดภัยแต่ละปีจำนวนมหาศาล จากปรากฏการณ์มหาอุทกภัยในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา เป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติจากอุทกภัยที่ได้สร้างความเสียหายอย่างมหันต์ ทั้งทางชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งรวมถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจ แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากได้เกิดพายุที่พัดกระหน่ำเข้าประเทศไทยและทำให้ฝนตกหนักในครั้งนั้น อีกทั้งมีแนวโน้มว่าภัยพิบัติในลักษณะทำนองเดียวกันนี้จะมีเกิดขึ้นได้อีกหลายครั้ง และจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งจากสภาวะทางสภาพภูมิอากาศทั่วโลกเกิดความแปรปรวน รวมถึงปรากฏการณ์ภาวะโลกร้อนร่วมด้วยรัฐบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศมีหน้าที่ในการจัดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ดูแลบรรเทา และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ในเหตุการณ์ที่ผ่านมา และกำหนดมาตรการทางกฎหมายอย่างยั่งยืนสืบไปในภายหน้า

ในเหตุการณ์มหาอุทกภัย หรือน้ำท่วมใหญ่นั้น แม้จะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และยังถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่รัฐไม่สามารถควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่รัฐก็สามารถหาวิธีการ และมาตรการในการจัดการ ป้องกัน ดูแล บรรเทา เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ไม่ว่าจะในการบริหารจัดการน้ำที่เป็นระบบ การบริหารจัดการในการปิดเปิดเขื่อน ทั้งเขื่อนขนาดเล็ก หรือเขื่อนขนาดใหญ่ รวมถึงการเปิดปิดประตูระบายน้ำต่าง ๆ เพื่อการกัก กั้น หรือระบายน้ำที่ผิดพลาด รวมทั้งการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การป้องกันแก้ไขปัญหา ตลอดจนการให้ข้อมูลที่ผิดพลาดแก่ประชาชน เช่น การยืนยันในสถานที่บางแห่งว่าน้ำจะไม่ท่วม แต่ผลที่สุดน้ำก็ท่วมถึงและในการวางกระสอบทรายขนาดยักษ์ หรือบิ๊กแบ็ก ที่ส่งผลกระทบต่อบางพื้นที่ต้องเป็นพื้นที่ที่รองรับน้ำโดยปริยายเกิดสภาวะน้ำขังนานเกินสมควร รวมถึงการติดตั้งเครื่องสูบน้ำในบางพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์จากเครื่องสูบน้ำ อีกทั้งในท่อระบายน้ำบางพื้นที่มีกระสอบทราย หรือเศษของสิ่งปฏิกูลอุดตันในท่อ ทำให้การระบายในท่อนั้นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพไม่มีการจัดการระบายน้ำที่ต่ออย่างควรดำเนินการ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนอย่างมากเป็นวงกว้าง ทำให้ประชาชน ผู้ประสบอุทกภัยนั้นมีความประสงค์จะฟ้องร้องผู้ที่มีส่วนในการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการฟ้องดังกล่าวเพื่อให้ได้ การชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยต้องฟ้องในฐานความรับผิดชอบทางปกครอง อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่รัฐต้องมีหน้าที่เข้ามาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยที่ผ่านมา อันเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครอง

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องน้ำจำนวนหลายฉบับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องชลประทานคือ กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบายน้ำหรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือ

การอุตสาหกรรม และหมายความถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย การเปิดปิดเขื่อน ประตูระบายน้ำต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทานล้วนเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมชลประทาน นายช่างชลประทานและเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการชลประทานที่บุคคลซึ่งเป็นเอกชนหรือราษฎรจัดทำเพื่อส่งน้ำจากแหล่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูก หรือป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ ผู้รับผิดชอบคือฝ่ายปกครอง อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 นั้น ได้บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอำนาจในการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีคล่องประปาเพื่อใช้เก็บน้ำและส่งน้ำจากแหล่งน้ำดิบเพื่อการผลิตประปา เป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการน้ำและคล่องประปาคือการประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 นั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการขุดเจาะและการใช้น้ำบาดาลหรือน้ำใต้ดินอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาคล่องที่ใช้ในการเพาะปลูก การสัญจรค้าขายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ไม่อาจนำใช้เฉพาะเรื่องกับกรณีที่เกิดมหาดุกภัยได้อย่างเฉพาะที่เฉพาะทาง ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในมหาดุกภัยที่ผ่านมาได้แม้การเกิดน้ำท่วมนั้นจะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่สามารถป้องกันได้ แต่รัฐในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถบริหารจัดการให้บรรเทาและลดการสูญเสีย เพื่อให้มีการป้องกันและควบคุมเมื่อเกิดอุทกภัยระมัดระวัง ลดความสูญเสีย ความเสียหายต่าง ๆ อันเกิดจากปรากฏการณ์น้ำท่วม เพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2. ปัญหาในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากกรณีการเกิดอุทกภัย

ในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยเพื่อบรรเทาและ เยียวยาความเสียหายที่ผู้ประสบอุทกภัยที่ต้องตกอยู่ในพื้นที่รองรับน้ำซึ่งทางรัฐบาลได้กำหนดจัดสรรพื้นที่นั้นควรได้รับค่าชดเชยในความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นทั้งทางทรัพย์สิน หรือทางด้านจิตใจมากกว่าผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหายจากภาวะน้ำท่วมตามธรรมชาติ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้รับค่าชดเชยในความเสียหายเท่ากับประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งประสบภัยจากภาวะน้ำท่วมตามธรรมชาติ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนในพื้นที่รองรับน้ำรัฐจึงควรกำหนดโดยจัดให้มีมาตรการในการบรรเทาและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากการดำเนินการจัดการน้ำดังกล่าวด้วยความรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยเสียหายทั้งผลกระทบจากการที่รัฐบาลใช้อำนาจจัดสรรพื้นที่ของประชาชนให้เป็นพื้นที่รองรับน้ำซึ่งเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับชดเชยค่าเสียหายไม่คุ้มค่างับความเสียหายที่แท้จริงแก่ผู้ประสบอุทกภัยและมาตรการฟื้นฟูหลังพ้นภัยพิบัติ ซึ่งประเทศไทยได้มีความพยายามในการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพยากรน้ำโดยกำหนดให้มีหมวดพิเศษว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมและน้ำแล้งแต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาทำให้รัฐบาลไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย ทั้งในการกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย และในกรณีความล่าช้าในการขอรับค่าเสียหายหรือการใช้สิทธิทางศาล

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการบริการทรัพยากรน้ำจากการเกิดอุทกภัยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากกรณีเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการให้ความช่วยเหลือชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย โดยแยกค่าชดเชยออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. กรณีชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินและ 2. กรณีการชดเชยความเสียหายที่เกิดต่อชีวิต ซึ่งในการชดเชยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยนั้นโดยเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นจึงเป็นมาตรการการช่วยเหลือที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินอยู่ขณะนั้น ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่สามารถกำหนดไว้อย่างแน่นอนเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติ กรณีที่เกิดความเสียหายจากการกระทำทางปกครองในลักษณะเช่นเดียวกันอีก จึงเป็นเหตุให้ผู้ประสบอุทกภัยได้รับความเสียหายในระดับเดียวกันแต่ได้รับความช่วยเหลือเยียวยาที่แตกต่างกัน เกิดความไม่เป็นธรรมในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน จึงเป็นการอันไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม

มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยของประเทศไทยนั้นยังไม่มีกำหนดอัตราค่าชดเชยขึ้นมาโดยเฉพาะการเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากการบริหารจัดการมหาอุทกภัยอันเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประชาชนผู้ประสบอุทกภัย ส่งผลให้ผู้ประสบอุทกภัยไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง หรือได้รับการเยียวยาความเสียหายแต่ก็ไม่สอดคล้องกับมติตามที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขแห่งความเสียหายกับค่าชดเชยที่มีสิทธิได้รับไว้ อีกทั้งรัฐบาลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย

ที่อยู่อาศัยในพื้นที่รองรับน้ำจากการบริหารจัดการน้ำซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เพียงกำหนดให้ผู้ประสบอุทกภัยอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐได้รับค่าชดเชยในอัตราเดียวกันกับผู้ประสบอุทกภัยโดยตรงทางธรรมชาติ ซึ่งไม่เป็นการเยียวยาตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ประสบอุทกภัยที่ตกอยู่ในพื้นที่รองรับน้ำจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลโดยภาวะจำยอมนั้น ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาเป็นกรณีพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นเพราะเหตุที่รัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และยังเป็นการตอบแทนที่สร้างความเป็นธรรมอย่างยิ่ง

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากกระทำของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำที่ได้ ตามมาตรา 60 และสิทธิในการติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามมาตรา 62 แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ประสบอุทกภัยให้ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่ต้องเผชิญกับมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากมีผู้ใช้สิทธิเรียกร้องแจกเช่นเดียวกันเป็นจำนวนมากและในระหว่างการพิจารณาดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้น มีระยะเวลาล่าช้าไม่ทันทั่วทั้ง เนื่องจากไม่มีหน่วยงานโดยตรงเข้ามาดำเนินการจึงควรให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเยียวยาแก้ไขที่ชัดเจนและแก้ไขปัญหานั้นได้โดยตรงอย่างเร่งด่วน เพราะการกระทำทางปกครองดังกล่าวมานั้นส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินของประชาชน จึงควรมีการเยียวยาในความสูญเสียและเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม ทั้งกับเศรษฐกิจสถานะ และสภาพแห่งจิตใจของผู้ประสบอุทกภัย

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวของรัฐเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อป้องกันพื้นที่ที่รัฐได้จัดสรรป้องกันไม่ให้น้ำท่วมถึง อันเป็นการกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำภายในขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ แต่การกระทำนั้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องตกอยู่ในพื้นที่รองรับน้ำส่งผลให้ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการกระทำดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้บริหารจัดการในการระบายน้ำออกจากพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยซึ่งรวมถึงการกำหนดให้พื้นที่บางพื้นที่ตกเป็นพื้นที่รองรับน้ำ โดยได้รับการระบายน้ำออกจากพื้นที่ล่าช้าจึงทำให้ต้องอยู่ในพื้นที่ที่รองรับน้ำนานเกินกว่าเหตุ โดยเป็นความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด หรือความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดนั้น ซึ่งไม่ได้

กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิเรียกร้องของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลให้ผู้ประสบอุทกภัย ต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายเท่าที่มีการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการเรียกร้องในกรณีที่รัฐบาลใช้อำนาจกระทำการโดยชอบด้วย กฎหมายแล้วเกิดความเสียหายต่อประชาชน

2.3 ปัญหากรณีความล่าช้าในการขอรับค่าเสียหายหรือการใช้สิทธิทางศาลจากการที่ รัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายบริหารจัดการการเกิดอุทกภัย

ปัญหากรณีความล่าช้าในการขอรับค่าเสียหาย หรือการใช้สิทธิทางศาลจากการที่ รัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายบริหารจัดการการเกิดอุทกภัย โดยเมื่อพิจารณาการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายจากรัฐทั้ง 2 กรณีดังที่กล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจาก รัฐมีขั้นตอนที่ซับซ้อนหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร และมีระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล จะใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าการเรียกร้องโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐมากกว่า เนื่องจากปัจจุบัน มีคดีค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอีกเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในการฟ้องคดีนั้นจะต้อง ให้ความรู้ว่าการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้นเป็นใช้อำนาจตามกฎหมายใดใน ดำเนินการ ซึ่งถ้าใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจปกครอง แต่การฟ้องจะเข้ากรณีใช้ อำนาจกฎหมายหรือละเลยหน้าที่ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อป้องกันภัยพิบัติ ธรรมชาติตามสมควรหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานและภาระการพิสูจน์ของผู้เรียกร้องสิทธิ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเยียวยาแก่ผู้ประสบอุทกภัย

ผู้ประสบภัยสามารถใช้สิทธิขอรับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐได้ 2 แนวทางดังนี้

1. การใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานที่กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความ รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 กำหนดให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิยื่นคำ ขอรับค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดได้โดยตรง โดยหน่วยงานของรัฐนั้นจะเป็น ผู้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น และต้องพิจารณาคำขอให้แล้ว เสร็จ แต่หากไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องรายงาน ปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ และหากกรณีไม่สามารถกระทำภายในกรอบระยะเวลาได้ อาจขอให้รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีก

2. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลตามการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ที่หากผู้ประสพภัยไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 โดยต้องอยู่ภายในกรอบระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าว อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองต้องรับภาระในการปฏิบัติภายในกรอบระยะเวลาเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้สิทธิเอาไว้ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นตามมาตรา 60 และมาตรา 62 ซึ่งในการใช้สิทธิดังกล่าวมีประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการบริหารน้ำจากการเกิดอุทกภัยเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในการกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นการลิดรอนสิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวให้ต้องเสียสิทธิของตนไป

3. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม อีกทั้งปัญหาในการใช้สิทธิเรียกร้องในความเสียหายของประชาชน เมื่อนำหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำ ความผิดหรือหลักความรับผิดเด็ดขาด (Liability without fault) และแนวทางเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐในต่างประเทศมาศึกษา จะเห็นได้ว่า หากนำแนวทางในการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐในต่างประเทศมาปรับใช้กับปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนในกรณีที่รัฐใช้อำนาจในการบริหารจัดการน้ำโดยการจัดสรรพื้นที่ของประชาชนเป็นพื้นที่รองรับน้ำในระหว่างเหตุการณ์มหาอุทกภัย อาจเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหานี้ให้กับประชาชนได้ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.1 รัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในกรณีที่รัฐใช้อำนาจในการบริหารจัดการน้ำโดยการจัดสรรพื้นที่ของประชาชนมาใช้เป็นพื้นที่รองรับน้ำในระหว่างเกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัยโดยนำหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำ ความผิดหรือหลักความรับผิดเด็ดขาด (Liability without fault) มาบังคับใช้ อันมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการเวนคืนที่ดิน

3.2 กำหนดให้การใช้สิทธิฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดกรณีที่รัฐกระทำการทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนที่ต้องตกอยู่ในพื้นที่รองรับน้ำ อันถือได้ว่าเป็นกรณีของการกระทำ ความผิดอย่างอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

3.3 ศาลปกครองกำหนดแนวทางโดยการพิจารณาพิพากษาให้รัฐหลุดพ้นจากความรับผิดเฉพาะในกรณีที่รัฐพิสูจน์ได้ว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ได้เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน หากถ้าปรากฏว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความ

เดือดร้อนเสียหายโดยกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่สัมพันธ์กับการกระทำของรัฐ ศาลปกครองย่อมมีดุลยพินิจเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ตามความเหมาะสม โดยนำหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำผิดหรือหลักความรับผิดเด็ดขาด (Liability without fault) มาบังคับใช้

3.4 กำหนดให้รัฐออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริการจัดการการเกิดอุทกภัยหรือภัยทางธรรมชาติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) การกำหนดพื้นที่ของประชาชนบางส่วนเป็นพื้นที่รองรับน้ำ
- (2) กำหนดค่าชดเชยในความเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในการบริการจัดการการเกิดอุทกภัย
- (3) กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการช่วยเหลือเยียวยากรณีที่เป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติจากเหตุสุดวิสัยอันมิได้เกิดจากการกระทำทางปกครองของรัฐ
- (4) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการบริการจัดการการเกิดอุทกภัยและภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- (5) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบริการจัดการการเกิดอุทกภัยและชดเชยค่าสินไหมทดแทน เช่น ในรูปของการจัดเก็บภาษีกับผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่รองรับการเกิดอุทกภัย
- (6) กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบริการจัดการการเกิดอุทกภัยหรือภัยทางธรรมชาติ และการจ่ายค่าชดเชยในความเสียหายหรือกำหนดมาตรการช่วยเหลือเยียวยาของรัฐ
- (7) กำหนดแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการเพื่อป้องกันการเกิดอุทกภัยหรือการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย
- (8) กำหนดให้จัดหาหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือเยียวยาให้กับผู้ประสบอุทกภัยทั้งในพื้นที่รองรับน้ำและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ
- (9) กำหนดให้มีการพัฒนาระบบตรวจวัด ตรวจสอบ วิเคราะห์ พยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วมที่มีความแม่นยำเชื่อถือได้และพัฒนาศักยภาพชุมชนในการจัดระบบแจ้งเตือนภัยร่วมกับภาครัฐ กำหนดให้มีระบบประกันภัยความเสี่ยงน้ำท่วม และใช้มาตรการการเงินและการคลัง ในการป้องกันน้ำท่วม และในการชดเชยพื้นที่รองรับน้ำท่วมที่กำหนดไว้ในภาวะวิกฤต เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของโลก ส่งผลทำให้เกิดความแห้งแล้ง และบางปีฝนตกมากจนเกิดอุทกภัยรุนแรงทุกพื้นที่ในประเทศ
- (10) กำหนดการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ชุมชนให้สอดคล้องกับการจัดการน้ำตามลุ่มน้ำ โดยสร้างทางผันน้ำออกจากทางน้ำหลักเพื่อลดปริมาณน้ำที่ท่วมขัง

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตน์สกาวงศ์. (2537). *พื้นฐานความรู้หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร :นิติธรรม.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2552). *กฎหมายปกครอง*. ในรวมคำบรรยาย ภาค 1 สมัยที่ 62 ปีการศึกษา 2552. เล่มที่ 3, กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____ . (2546). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 22) . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____ . (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ทวี ตะเวทีกุล. (2483). *กฎหมายปกครองพระนคร*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____ . (2553). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____ . (2546) . *สัญญาทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2530). *ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ*. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2
- _____ . (2543). *ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย*. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- โกคิน พลกุล .*รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง*. วารสารนิติสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12
- รังสิกร อุปพงษ์. *อำนาจของรัฐมนตรีในการวางนโยบายการบริหารงานบุคคล*. (ในประเทศฝรั่งเศส). วารสารกฎหมายปกครอง
- เจตน์ สถาวรศีลพร. *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ที่มีใช้เกิดจากการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายฝรั่งเศส : ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการกระทำในกระบวนการยุติธรรม*. เข้าถึงได้จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/190352_02.pdf

บุบผา อัครพิมาน (แปลสรุปและเรียบเรียง). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เข้าถึงได้จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

ปิยบุตร แสงกนกกุล. บทวิเคราะห์ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=886>

Pécour, S., Protection des déplacés et réfugiés climatiques Migrations forcées, droits del’homme et changement climatique, Université de Genève, 2008

S.O.S BAIE D’AUTHIE, Echelle géographique, available online at www.sos-baie-authie.net/doc/ppri.pdf

Asnières-sur-Seine, Le Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI), available online at <http://www.asnieres-sur-seine.fr/Amenagement-urbain/Le-Plan-de-Prevention-duRq-isque-Inondation-PPRI>

Assemblée nationale, isques Naturels Loi nO 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement (dite Loi Barnier) Extraits des principaux articles, available online at http://www.pierrecardo.fr/depute/Dossiers/Risques/loi_barnier