

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่าความรับผิดของรัฐ กรณีการรับภาระเกินปกติของประชาชน เป็นความรับผิดอย่างอื่น อันเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดของรัฐที่มีอยู่หลายประเภท รวมถึงความรับผิดทางละเมิดซึ่งมีความเกี่ยวพันกัน เมื่อได้ศึกษาโดยละเอียดถึงที่มา แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลแล้ว ทำให้ทราบว่าความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยยังพัฒนาช้ากว่ากฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด ศาลปกครองของไทยได้วินิจฉัยวางหลักไว้น้อยมาก และในบางกรณีได้นำหลักการของความผิดกรณีทำโดยละเมิดมาใช้ เสมือนหนึ่งว่าเป็นหลักทั่วไปทางกฎหมายปกครองซึ่งไม่ถูกต้องและทำให้เกิดปัญหาในการเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งการแบ่งแยกประเภทคดีให้ตรงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สภาพสังคมที่มีลักษณะพลวัตร เป็นเหตุให้กฎหมายก็ต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกัน และบทบาทของฝ่ายปกครองที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้การดำเนินการต่างๆ อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจึงควรบัญญัติให้ชัดเจน และครอบคลุมภารกิจทั้งหลายของรัฐ ซึ่งประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ ต่างก็ยึดหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดมาโดยตลอด แต่การยึดหลักการดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียวก็ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากบางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการที่ปัจเจกชนคนหนึ่งจำเป็นต้องแบกรับภาระสาธารณะที่เกินปกติแทนบุคคลส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้าไปเยียวยาให้เขาเพื่อความเป็นธรรม อีกทั้งบางกรณีผลจากการใช้อำนาจรัฐในทางมหาชนไปในการบริหารจัดการบ้านเมือง ทั้งในสถานการณ์ปกติและกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติต่างๆ เกิดขึ้น ผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวที่ได้กระทำไปเพื่อ

ประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้เกิดความเสียหาย หรือเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยที่เขาไม่มีความผิดแล้ว รัฐจึงต้องเข้าไปเยียวยาด้วยเช่นกัน

ประเทศไทยมีพัฒนาการในการหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดค่อนข้างช้า กล่าวคือ ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักกรณี ความรับผิดชอบจากการเวนคืน ความรับผิดชอบจากการรอนสิทธิ และความรับผิดชอบตามกฎหมายต่างๆ ว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น โดยความรับผิดชอบดังกล่าว เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอยู่แล้ว คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นโดยเฉพาะกรณีการรับภาระเกินปกติของประชาชนในกรณีต่างๆ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดได้วินิจฉัยวางหลักไว้มีน้อยมาก เนื่องจากศาลปกครองยังไม่ยอมรับที่จะนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง แต่ยังมียึดถือความรับผิดชอบที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ อีกทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้มีการบัญญัตินิยามของความรับผิดชอบอย่างอื่นไว้ ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นด้วยเช่นกัน ซึ่งแนวคิดของศาลไทยดังกล่าวทำให้ไม่อาจแก้ไขในเรื่องการแบ่งแยกคดีให้ถูกต้อง เนื่องจากคดีส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีมักจะอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่โดยละเมิดเป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหายขอให้รัฐชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งศาลมักจัดประเภทคดีที่มีคำขอในลักษณะดังกล่าวว่าเป็นคดีละเมิดอันเป็นการเคร่งครัดกับคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจนเกินไป และแม้บางกรณีจะมีการฟ้องคดีให้ชดเชยค่าเสียหายโดยมิได้อ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยละเมิด ศาลปกครองก็มักจะวินิจฉัยให้คดีดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบที่กระทำโดยละเมิดเช่นกัน

ส่วนการเยียวยาความเสียหาย กรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ต้องรับผิดชอบและกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายไว้แล้ว ฝ่ายปกครองจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้เป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งโดยหลักการแล้วศาลปกครองจะตรวจสอบฝ่ายปกครองในกรณีนี้ได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ปัจจุบันปรากฏว่า คดีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนเพิ่ม ศาลปกครองไม่เพียงแต่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเท่านั้น แต่ได้เข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นด้วยตัวเอง อีกทั้งกรณีความรับผิดชอบที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบและไม่มีความผิดในการเยียวยาความเสียหายไว้ ศาลก็ได้ใช้อำนาจในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสียเอง อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยละเลยต่อหลักการและทฤษฎีที่สำคัญต่างๆ ที่เป็นหลักการสำคัญและจำเป็นในการบริหารจัดการบ้านเมืองของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจดังกล่าวอาจเกิดจากที่ไม่มีการบัญญัติ

นิยามของกฎหมายที่สำคัญในเรื่องดังกล่าวไว้ รวมทั้งกรณีบทบัญญัติที่มีอยู่ไม่ชัดเจนทำให้มีการตีความกฎหมายขยายอำนาจศาลปกครองโดยไม่ถูกต้อง และไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ใดที่จะกระทำได้นั้น แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้และศาลปกครองได้เปิดทำการมาเป็นเวลากว่า 10 ปี แล้วก็ตาม หลักความรับผิดชอบอื่นในระบบกฎหมายไทยก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ประกอบกับยังไม่ได้มีการนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดรวมทั้งแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่างๆ จากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิดในลักษณะก้าวหน้ามาปรับใช้ให้สอดคล้องกับการกิจของรัฐและความเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงทำให้ขอบเขตความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทยส่วนใหญ่จำกัดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัญหาในระบบกฎหมายไทย ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงได้แบ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็น 3 ประการ คือ ปัญหาเรื่องการรับภาระเกินปกติที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ ปัญหาอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีกรณีการรับภาระเกินปกติ และปัญหาการพัฒนาหลักการรับภาระเกินปกติที่เกิดจากตุลาการ พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายในเรื่อง ความรับผิดชอบอื่น กรณีการรับภาระเกินปกติในระบบกฎหมายไทยให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่ถูกต้องและเป็นธรรม โดยควรพิจารณาแนวทางที่ข้อเสนอ ดังนี้

1. ปัญหาการรับภาระเกินปกติที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ

ประการแรก แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยกำหนดให้ชัดเจนว่ากรณีการใช้อำนาจตามกฎหมายให้รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นได้อย่างชัดเจนและกว้างขวางขึ้น

ประการที่สอง กำหนดนิยามคำว่า “ความรับผิดชอบอื่น” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิด

จากการดำเนินการตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายโดยตรงหรือผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว แม้จะเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมแก่ประชาชน โดยมีเงื่อนไขความรับผิดชอบที่ต้องเป็นความเสียหายโดยเฉพาะเจาะจง หรือเป็นความเสียหายที่เกิดจากการที่ต้องรับภาระสาธารณะเกินปกติเกินกว่าประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่สามารถปรับใช้ได้กับความรับผิดชอบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ปัญหาอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีกรณีการรับภาระเกินปกติ

แก้ไขมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจออกคำบังคับของศาลปกครองไว้ โดยกำหนดข้อความเพิ่มเติมให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบอื่น แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีแรก หากหน่วยงานทางปกครองมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลออกคำบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดก็ได้ กรณีที่สอง หากหน่วยงานทางปกครองยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการทดแทนความเสียหายกำหนดไว้โดยตรง ให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายโดยคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป เช่น หลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และทฤษฎีวิธีการจัดทำงบประมาณที่ดี เป็นต้น

3. ปัญหาการพัฒนาหลักการรับภาระเกินปกติที่เกิดจากตุลาการ

วิธีการสำคัญที่จะทำให้ศาลปกครองพัฒนาบทบาทดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว คือ การจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครองให้กับตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครอง และจัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการวินิจฉัยคดีโดยใช้หลักกฎหมายทั่วไประหว่างตุลาการศาลปกครองไทยกับตุลาการศาลปกครองต่างประเทศ รวมถึงจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นในการดำเนินคดีปกครองระหว่างตุลาการศาลปกครองและพนักงานอัยการฝ่ายคดีปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการว่าต่างและแก้ต่างคดีแทนหน่วยงานทางปกครองกรณีมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีระบบ เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ