

บทนำ

ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐย่อมจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาความเสียหายในรูปแบบของการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายเป็นเงินหรือในรูปแบบของการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงตามคำขอของผู้เสียหาย จึงทำให้เกิดข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐขึ้น โดยความรับผิดของรัฐอาจเกิดจากการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหาร และการกระทำทางตุลาการ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือความรับผิดของฝ่ายปกครองนอกเหนือจากความรับผิดตามสัญญาเท่านั้น เนื่องจากความรับผิดตามสัญญาเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาในเรื่องสัญญาทางปกครอง

ความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยนั้น มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยสามารถแบ่งได้เป็นความรับผิดจากการกระทำละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น

จากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย พบว่า ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองได้รับการพัฒนาไปค่อนข้างมาก แต่ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาไปเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในเรื่องความรับผิดอย่างอื่น ศาลปกครองจะตัดสินว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นหรือไม่เป็นรายคดีไป โดยไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นแต่อย่างใด ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า กรณีใดบ้างที่จะเป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่เอกชนผู้ได้รับความ

เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงหรือชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ตนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งนอกจากปัญหาดังกล่าวอันเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในกรณีที่น่าจะเป็นความรับผิดอย่างอื่นแต่ศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าไม่ใช่กรณีของความรับผิดอย่างอื่น อันจะส่งผลให้ในบางกรณีเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามสมควรเกิดขึ้นอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สาเหตุหลักของปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองเหล่านี้ เกิดจากการที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นที่ชัดเจน เนื่องจากหากมีหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นที่ชัดเจน เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจะได้ทราบว่า กรณีใดบ้างที่จะเป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายที่ตนได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ ศาลปกครองก็ยังไม่ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นขึ้นมา ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองเพื่อให้ทราบถึงลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในเบื้องต้น น่าจะทำให้ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองมีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและพัฒนาเรื่องความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายไทยต่อไป แต่เนื่องจากศาลปกครองของไทยเพิ่งมีขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองจึงยังไม่มีการพัฒนาไปเท่าที่ควรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในการศึกษาและพัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย จึงควรศึกษาในเชิงเปรียบเทียบข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองในต่างประเทศที่มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องของความรับผิดของรัฐมาเป็นเวลานานแล้วประกอบด้วย ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่นเดียวกันกับประเทศไทยและได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องของความรับผิดของรัฐมาเป็นเวลานานแล้ว กับข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

ในระบบกฎหมายไทยในวิทยานิพนธ์นี้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วย
ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองรวมถึงลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในระบบ
กฎหมายไทยอันจะนำไปสู่การพัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นต่อไป