

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายบริหารนั้น ถือว่าเป็นความเสี่ยงที่ใกล้ชิดอันอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายได้ ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงได้ยอมรับระบบของการตรวจสอบ และถ่วงดุลการกระทำทางปกครองของรัฐ และพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย โดยองค์กรอื่นซึ่งใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้การกระทำของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบธรรมตามหลักนิติรัฐ

ระบบที่สำคัญระบบหนึ่งในการใช้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ คือ หลักในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายตุลาการสามารถที่จะตรวจสอบการกระทำของรัฐ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่เดิมนั้น การตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม โดยถือว่าคดีปกครองเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง หากการกระทำของรัฐ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน รัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งฐานละเมิด แต่อย่างไรก็ดี หลังจากปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยได้มีการแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งทั่วไป โดยกำหนดให้มีศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลพิเศษที่ใช้อำนาจตุลาการเพื่อพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะแนวคิดและปรัชญาในการจัดการคดีปกครองและคดีแพ่งทั่วไปมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

1. คดีปกครองเป็นเรื่องของการวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นคดีที่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายหนึ่งกับเอกชน หรือประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้นมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยที่รัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นมีอำนาจและสถานะเหนือกว่าเอกชนหรือประชาชน

2. คดีปกครองนั้นต้องการให้มีการแก้ไข หรือเพิกถอนการกระทำ กฎหรือคำสั่งของรัฐ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้ ในหลายๆ กรณีการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมเป็นคดีแพ่งทั่วไปไม่สามารถที่จะเข้ามาแก้ปัญหาได้ และลักษณะคดีปกครองมีความแตกต่างจากคดีแพ่ง ผู้พิพากษาจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน ทั้งแนวความคิด และหลักการพื้นฐานของนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนเป็นอย่างดี

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยหลักนิติรัฐนั้น นอกจากรัฐ และพนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องเคารพต่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นแล้ว หากต่อมามีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและ เป็นเหตุให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนก็จะต้องมีการเยียวยาความเสียหายให้กับ ประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งด้วย แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้มีการป้องกันก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น ต่อประชาชน ในประเทศไทยเองก็ได้มีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการกระทำของรัฐ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและมาตรฐานขั้นต่ำการออกคำสั่งทาง ปกครองที่ถูกต้อง ซึ่งหากมีการละเมิดเกิดขึ้นก็สามารถที่จะนำไปสู่การเรียกร้องค่าเสียหายของ ประชาชนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาวะที่ประเทศไม่ได้อยู่ในสภาวะปกติ หรือที่เรียกกันว่าเป็นสถานการณ์ ฉุกเฉิน การใช้อำนาจรัฐ และการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นอาจกระทบต่อสิทธิและ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนได้ง่าย ดังเช่นในอดีต ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 หรือกรณีของเหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ เช่น กรณีกบฏดุซงญอ จนกระทั่งถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่อำเภอตากใบใน พ.ศ. 2548 ที่รัฐได้มีการใช้ อำนาจเข้าปราบปรามการรวมกลุ่มของประชาชนอย่างเด็ดขาด และรุนแรง จนทำให้ประชาชนจำนวน มากได้รับอันตรายถึงชีวิต และร่างกายเป็นจำนวนมาก สิทธิของประชาชนกลับไม่ได้รับการเอาใจใส่ ดูแลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในส่วนของ การเยียวยาความเสียหาย ดังนี้ จึงเกิดเป็นปัญหาว่าควรมี หลักประกันสิทธิของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไร และหากเกิดความเสียหาย ในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วประชาชนควรจะได้รับ การเยียวยาอย่างไรจึงจะเหมาะสม

สำหรับปัญหาในเรื่องการประกันสิทธิของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดโดยรัฐ หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่นั้น ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี หลังจากมีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แล้ว มีความเป็นไปได้ว่าสิทธิของประชาชนอาจได้รับการกระทบกระเทือน เพราะพระราชกำหนดการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 นั้นได้ยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองมาใช้ในการกระทำของรัฐ และพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังยกเว้นอำนาจของศาลปกครอง ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองอีกด้วย ซึ่งการยกเว้นอำนาจศาลปกครองนั้นมีผลทำให้ สิทธิของประชาชนได้รับการกระทบกระเทือน เพราะเมื่อคดีไม่สามารถขึ้นสู่ศาลปกครองได้ จึงทำ ให้คดีติดอยู่ภายใต้อำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งไม่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนกฎได้แต่อย่างใด และ ยังก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ประชาชนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาความแพ่งด้วย

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยมุ่งเน้นถึงการศึกษาเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายในคดีปกครองภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง จากกรณีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 และมาตรา 17 โดยได้แบ่งบทของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองและความรับผิดชอบของรัฐ

บทที่ 3 กฎหมายของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินและความรับผิดชอบของรัฐในการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทที่ 4 ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่าระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างไร

2. เพื่อศึกษาผลกระทบของมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อความรับผิดชอบของรัฐในการเยียวยาความเสียหายทางละเมิดของประชาชนในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐอื่นเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายในคดีปกครองและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป

4. เพื่อนำผลของการศึกษามากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐ และพนักงานเจ้าหน้าที่ และการเยียวยาความเสียหายทางละเมิดของประชาชนจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาถึงการควบคุมการบริหารราชการของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ในคดีละเมิดทางปกครองซึ่งเคยอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐอื่นเกี่ยวกับการควบคุมและความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศฝรั่งเศส อเมริกา อังกฤษ และมาเลเซีย ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากระบบศาลไม่ว่าจะเป็นระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่
3. ศึกษาเพิ่มเติมในส่วนของผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสารทั้งในส่วนของหนังสือ บทความ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อขอทราบความคิดเห็นกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ตุลาการศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม พนักงานอัยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำรวจ และทหาร

1.5 ข้อสมมุติฐาน

แม้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะเป็นเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายรัฐที่จำเป็นในการจัดการและควบคุมเหตุการณ์ที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แต่การประกาศใช้มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว โดยบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง ทำให้ระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐ และพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ มีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.6 กรอบแนวคิด

ประเทศต่างๆ จำเป็นที่จะต้องมีความหมาย และการบังคับใช้กฎหมายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสมเพื่อที่จะทำให้สังคมเกิดความสงบสุข โดยปกติการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนจะทำได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจกระทำได้นั้นตามหลักนิติรัฐ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในการนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้มอบอำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่งไปให้แก่ฝ่ายบริหารใช้ได้ โดยเฉพาะในการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการตราพระราชกำหนด สำหรับกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

การออกกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายบริหารนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด โดยจะต้องระมัดระวังให้การตราและใช้กฎหมายอยู่ภายใต้กรอบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และเป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนั้นต้องสามารถตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการซึ่งในปัจจุบันอยู่ภายใต้อำนาจศาลปกครอง

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้น เป็นการลดอำนาจในการตรวจสอบของศาลปกครอง และยังเป็น การให้ความคุ้มครองพิเศษแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้ไม่ต้องมีความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัย หากว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับ หรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายที่เป็นการกระทำโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การออกกฎหมายดังกล่าวควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นการก้าวล่วงสิทธิของประชาชนมากเกินไปหรือไม่ด้วย

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. นำผลการศึกษาวิจัยไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเพื่อให้เกิดการเยียวยาสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายทางปกครองได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

2. นำกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศอื่นที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์มาพิจารณา และปรับใช้กับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3. นำแนวทางตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ ไปประยุกต์ใช้แก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งเกิดจากการ บังคับใช้พระราชกำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1.8 คำนิยามศัพท์

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีหลายองค์ประกอบในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายใน คดีปกครองไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายก็ดี การจำกัดความกฎหมายก็ดี เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง และตรงกัน คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดคำนิยามศัพท์ที่ใช้เฉพาะในส่วนของงานวิจัยฉบับนี้ไว้ดังนี้

1. การกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง
2. สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของ ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวล กฎหมายอาญา การรบ หรือการสงคราม
3. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ หมายถึง พระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
4. รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
5. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หมายถึง พระราชบัญญัติความรับ ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
6. พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ฯ หมายถึง พระราชบัญญัติค่าตอบแทน ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544
7. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายถึง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539
8. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ หมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542