

ปัญหาความรับผิดของรัฐในคดีปกครองในความเสียหาย
จากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา
PROBLEMS ON STATE'S LIABILITY IN ADMINISTRATIVE
CASES RELATING TO DAMAGE FROM FLOOD IN
CHAO PHRAYA RIVER BASIN

สมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์*
Somsak Wongraught

บทคัดย่อ

บทความนี้ จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมและนำเสนอสภาพปัญหา ทั้งในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของรัฐที่เป็นข้อพิพาทในทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากเหตุอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา จะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอถึงสภาพปัญหา สาเหตุของอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดของรัฐทั้งของไทยและของต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขข้อพิพาทในคดีปกครอง ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมกับคู่กรณีไม่เป็นภาระงบประมาณของประเทศ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

คำสำคัญ

ภัยพิบัติ, อุทกภัย, ลุ่มน้ำเจ้าพระยา, ความรับผิดของรัฐ, คดีปกครอง

ABSTRACT

This article was written for the purposes of gathering and presenting factual and legal problems relating to state's liability which are administrative disputes under Section 9 Paragraph one of the Act on

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมาย
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
: kapom1975@hotmail.com

Establishment of Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) in which injured persons from flood disaster in Chao Phraya river basin shall file such cases to the administrative courts. This study presents problems and causes of flood in Chao Phraya river basin, foreign and Thai concepts and ideas of state's liability and analyzes the presented problems of state's liability from flood in Chao Phraya river basin. This is to give guiding suggestions and to resolve administrative disputes in efficient and fair maner to both parties, in the way that will not burden public budget and cause the least induction to social conflicts.

Keywords

Disaster, Flood, Chao Phraya River Basin, State Liability ,
Administrative Causes

บทนำ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีความสัมพันธ์และผูกพันกับกลุ่มน้ำมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ในแต่ละสังคมมักตั้งอยู่ริมแม่น้ำของกลุ่มน้ำ เช่น กลุ่มน้ำโขงในประเทศเวียดนาม หรือกลุ่มน้ำอริเวติของพม่า ต่างก็มีพัฒนาการของบ้านเมืองที่คล้ายกัน คือเป็นเมืองใหญ่ ที่ตั้งอยู่บนฝั่งของแม่น้ำที่ติดต่อกับภายนอกทางทะเลและภายในทั้งทางน้ำและทางบก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มนุษย์รู้จักการพัฒนา และใช้ประโยชน์จากกลุ่มน้ำมาตั้งแต่ในอดีต

สำหรับกลุ่มน้ำเจ้าพระยาถือเป็นกลุ่มน้ำใหญ่ที่สุดของประเทศไทยประกอบด้วย กลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน เจ้าพระยา สะแกกรัง ป่าสัก และท่าจีน มีพื้นที่ 157,925 ตารางกิโลเมตร¹ ด้วยสภาพทางกายภาพตอนบนของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นภูเขาลาดชัน ส่วนพื้นที่ตอนล่างเป็นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่ ทำให้ที่ผ่านมามักประสบปัญหาภัยพิบัติ หรือ อุทกภัยจากกลุ่มน้ำเจ้าพระยา และโดยที่การรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของราษฎรเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐ ด้วยเหตุนี้หากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำหน้าที่ในการระวังป้องกันภัยพิบัติ หรือ หากในระหว่างเกิดภัยพิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผิดพลาด ละเลย หรือ ล่าช้าในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว จึงอาจมีกรณีของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำท่วมในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ที่ทำให้ผู้ประสบอุทกภัย ไม่ได้รับการเยียวยาให้เกิดผลดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า อุทกภัยที่เกิดเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดในความเสียหายจากอุทกภัย ปัญหาการนำหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน สำหรับการกระทำละเมิดมาใช้ในคดีความรับผิดอย่างอื่น ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ย ในคดีความรับผิดอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาถึงสาเหตุของอุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดของรัฐทั้งของไทย และของต่างประเทศ และตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับภัยพิบัติในต่างประเทศ เพื่อจะได้นำความรู้ดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาความรับผิดของรัฐในคดีปกครอง ในความเสียหายจากอุทกภัยกลุ่มน้ำเจ้าพระยา

1. สาเหตุของอุทกภัยกลุ่มน้ำเจ้าพระยา

¹ คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2555) , น. 1.

สำหรับสาเหตุอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาในอดีตจนถึงปัจจุบันเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ 1. สาเหตุทางธรรมชาติ กล่าวคือ ถ้าปีใด มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนและพายุหมุนเขตร้อนที่เข้าสู่ประเทศไทยหลายลูกเช่น ปี พ.ศ. 2549 (พายุซังสาร) หรือ ปี พ.ศ. 2554 (พายุนกเตน) ทำให้เกิดภาวะฝนตกหนักติดต่อกัน (Heavy rainfall) บริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนใหญ่ เช่น เขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์ รวมทั้งในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางอย่างต่อเนื่องแล้ว และมีผลให้น้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของลุ่มน้ำที่จะรับไว้ได้ โดยทั่วไปจะพิจารณาได้จากปริมาณน้ำในที่ไหลผ่านนครสวรรค์ สูงกว่า 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ปริมาณการระบายน้ำท้ายเขื่อนเจ้าพระยามากกว่า 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และระดับน้ำสูงสุดที่ไหลผ่านจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สูงเกิน 4.70 เมตร รทก. ประกอบกับมีน้ำทะเลหนุนสูงในเดือนตุลาคมและเดือนพฤศจิกายน จะทำให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตั้งแต่บริเวณท้ายเขื่อนลงไป และ

2. สาเหตุจากการบริหารจัดการน้ำของมนุษย์ เช่น การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์ในสถานะที่มีปริมาณน้ำไหลลงจนเกือบเต็มเขื่อนจนอาจเป็นอันตราย ทำให้หน่วยงานทางปกครองจำเป็นต้องมีการระบายน้ำส่วนเกินจากเขื่อนบางส่วนลงท้ายเขื่อน ระบบการแจ้งเตือนเมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติหรืออุทกภัย การจัดระบบป้องกันน้ำท่วม การจัดระบบระบายน้ำและพังกั้นน้ำตามชุมชนใหญ่ ที่ภาครัฐมีอยู่ไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านได้ การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนหรือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือการที่ภาคเอกชนมีการขยายตัวของเมืองและนิคมอุตสาหกรรมไปที่ลุ่มต่ำทำให้พื้นที่ที่เดิมเคยเป็นที่รับน้ำหายไป หรือการที่ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำการปลูกสร้างอาคารขวางทางน้ำไหล เป็นต้น ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เมื่อเกิดอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยาขึ้นแล้วมีความรุนแรงมากกว่า ในอดีต

2. หลักความรับผิดชอบของรัฐของไทย

ในอดีตที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ย่อมไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกับหลักที่ถือปฏิบัติในประเทศอังกฤษ² ที่ว่า “The King can do no wrong” ภายหลังประเทศไทยมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมากขึ้น โดยในช่วงแรกเป็นการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐรวมไปกับความรับผิดชอบของเอกชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

² ถาวร เกียรติทับทิว, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2544), น. 270.

กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายที่นำมาใช้ คือหลักตัวแทนและหลักละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกระทั่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับรัฐจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใหม่หลายประการ เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้วทำให้ผู้อื่นเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีการหักส่วนความรับผิดของรัฐ และการไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เป็นต้น

สำหรับความรับผิดของรัฐในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ที่อาจเป็นข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนพบว่าส่วนใหญ่ประชาชนจะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้นยังมีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเป็นคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ไม่พบว่า มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำหรือคดีอุทกภัยเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา หรือการฟ้องเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

3. หลักความรับผิดของรัฐในต่างประเทศ

3.1 หลักความรับผิดของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส République française

ลักษณะสำคัญของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ลักษณะประการแรกนี้คือ ลักษณะของความรับผิดของรัฐที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ลักษณะสำคัญประการที่สอง คือ ความรับผิดที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ข้าราชการและความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็นความรับผิดโดยส่วนตัว *faute personnelle* หรือความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ *faute de service* ในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมกันคือเป็นทั้งความรับผิดที่เป็นส่วนตัวและความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ความผิดนั้นก็จะเป็นกลายเป็นความรับผิดร่วม *cumul des responsabilités* ลักษณะสำคัญประการที่สาม คือ การดำรงอยู่คู่ขนานกันของความรับผิดสำหรับความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด เห็นว่าแต่เดิมความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดสำหรับความผิด

แต่ในเวลาต่อมาศาลได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดขึ้นมาเสริมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น³

3.2 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

ในระบบกฎหมายเยอรมัน บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในกรณีต่าง ๆ ดังนี้ 1. สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2. สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย 3. สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบเนื่องจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง และ 4. สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในกรณีอื่น⁴

สำหรับความรับผิดชอบในกรณีอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรูปของหลักกฎหมายที่พัฒนาตามหลักวิชาการและคำพิพากษาของศาล เช่น ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการเวนคืน ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการล่งล้ำกรรมสิทธิ์ที่ไม่ใช่การเวนคืนที่รัฐสมควรชดใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Enteignungsgleicher Eingriff) ศาลเยอรมนีให้เหตุผลว่าถ้าการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมายรัฐยังต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ถูกเวนคืนแล้วการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐก็ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลนั้นยิ่งขึ้นไปอีก และความรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการล่งล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (der enteignende Eingriff) เป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่ แม้จะชอบด้วยกฎหมาย แต่ทำให้สิทธิของบุคคลได้รับความเสียหาย⁵

3.3 หลักความรับผิดชอบของรัฐในสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมสหรัฐอเมริกา นำหลักเรื่องความคุ้มกันของรัฐ (Sovereign Immunity)

ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมาย Common Law ของอังกฤษมาใช้ ซึ่งหลักดังกล่าวทำให้รัฐบาลกลาง และมลรัฐได้รับความคุ้มกันจากความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเว้นแต่จะยินยอมรับผิดเอง อย่างไรก็ตามประชาชนสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐรายบุคคลสำหรับการละเมิดได้ภายใต้ Title 42 แห่ง United States

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ.” พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น 128.

⁴ เฟ็งอ้าง, น. 11 – 12.

⁵ ธรรมบุญ พิทยาภรณ์, ลาวัญย์ จันทร์พวง, และ เอกภพ วราภาสกุล, “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย,” *อุลพาท*, เล่มที่ 3, ปีที่ 59, น. 8 (2555).

Code มาตรา 983 สำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาล ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นวิธีที่มีความยุ่งยากและบ่อยครั้งไม่ได้รับความเสมอภาค⁶ นับแต่ปี ค.ศ. 1946 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย The Federal Tort Claims Act หรือ FTCA ขึ้น โดยการตรากฎหมายฉบับนี้มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ 1. เพื่อเป็นการปลดปล่อยรัฐสภาจากภาระที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อเยียวยาเอกชนเป็นรายกรณีตามคำร้องของเอกชน 2. เพื่อให้ความยุติธรรมกับบุคคลทั้งหลายซึ่งได้รับบาดเจ็บ หรือเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมาย FTCA เป็นกฎหมายเดียวที่อนุญาตให้สามารถฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐภายใต้ขอบเขตการจ้างงานของเจ้าหน้าที่นั้น⁷

4. บทวิเคราะห์ปัญหาความรับผิดของรัฐในคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา

1. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า น้ำท่วมหรืออุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็น “ภัยพิบัติ” หรือไม่ ในปัจจุบันนี้ (กรกฎาคม 2560) มิได้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารน้ำฉบับใดที่มีบทนิยามความหมายน้ำท่วม หรือให้คำนิยามความหมายของอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะ อาจทำให้เกิดปัญหาว่าภัยจากน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจะถือเป็นอุทกภัยหรือภัยพิบัติ หรือไม่

2. ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในปัจจุบันเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองได้ แต่สำหรับในกรณีที่ เป็น “ชุมชน” จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือไม่ นั้น ในปี พ.ศ. 2552 มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 ยอมรับสิทธิของชุมชนว่าเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้ชุมชนหรือกลุ่มบุคคลไม่มีสิทธิการฟ้องคดีปกครอง ก็เพราะไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และการทำงานของกลุ่มหรือชุมชนนั้นว่ามีความเกี่ยวข้องกับเหตุแห่งคดีที่พิพาทหรือไม่

3. ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน

ในปัจจุบัน (กรกฎาคม 2560) ศาลปกครองยังไม่มีการจัดทำทะเบียน หรือบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เหมือนในระบบของศาลยุติธรรม ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา ค่าตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง

⁶ สุจินต์ ชื่อสุวรรณ, “ความรับผิดทางละเมิดของทางราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532) น. 45.

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 57

พ.ศ. 2544 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็กำหนดค่าตอบแทนไว้ต่ำมาก เช่น ค่าป่วยการพยานบุคคล วันละไม่เกิน 300 บาท ค่าป่วยการพยานผู้เชี่ยวชาญ วันละไม่เกิน 1,000 บาท กรณีพยานผู้เชี่ยวชาญทำความเห็นเป็นรายงาน ให้ศาลกำหนดให้ตามความยากง่ายแต่ไม่เกิน 5,000 บาท ต่อหนึ่งเรื่อง ทำให้ในปัจจุบันศาลปกครองมีปัญหาการขาดแคลนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเพื่อประกอบการพิจารณาคดีค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในรูปแบบเอกสารเป็นหลัก ทั้งจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในขั้นตอนของการทำคำพิพากษา หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีจริง ก็อาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจแสดงพยานหลักฐานหักล้างให้ศาลเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ศาลปกครองก็อาจมีคำพิพากษา กำหนดค่าบังคับไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ดังนั้นค่าเสียหายที่ศาลกำหนดเป็นค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงอาจมีปัญหาพิจารณาได้ว่ามีความถูกต้องแท้จริงหรือมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและสังคมมากน้อยเพียงใด

4. ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิด

สำหรับความรับผิดทางละเมิดถือเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องความรับผิดของรัฐ โดยในการพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นละเมิดทางปกครองหรือไม่ ศาลปกครองพิจารณาองค์ประกอบ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเกิดมีคดีพิพาทเกี่ยวกับบริหารจัดการน้ำท่วมหรืออุทกภัยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจะพิจารณาก่อนว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการจัดการอุทกภัยหรือภัยพิบัติหรือไม่ และหน้าที่นั้นต้องเป็นหน้าที่ที่มีความเฉพาะเจาะจง กล่าวคือเป็นหน้าที่ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนจึงจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิด แต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายอาจจะไม่ได้รับหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนน้อย ก็เพราะไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลปกครองเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำผิดและผลได้

5. ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดอย่างอื่น

สำหรับการพิจารณาตามหลักความรับผิดอย่างอื่น ในอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในปี พ.ศ. 2549 และพ.ศ. 2554 ศาลปกครองมีความเห็นแนวทางเดียวกันว่า การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน เป็นการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1895/2559) แต่ในกรณีที่

กรมชลประทานได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องภัยพิบัติแล้วเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคล กรมชลประทานย่อมจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กรณีจึงถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1498/2559) ซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁸ ที่เห็นว่าบุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิยื่นฟ้องศาล เพื่อขอให้รัฐชดใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่แม้จะชอบด้วยกฎหมายแต่มีผลข้างเคียงทำให้สิทธิในทรัพย์สินเสียหาย และในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เห็นว่า ในกรณีที่รัฐมีการปล่อยน้ำแล้วทำให้พื้นที่ใต้เขื่อนเกิดภาวะน้ำท่วมชั่วคราวถือเป็นการรุกรานสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนสมควรที่รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดิน⁹

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการสร้างแนวกระสอบทรายยักษ์ (BIG BAG) หรือคั่นกันน้ำเพื่อชะลอน้ำไม่ให้เข้าสู่พื้นที่ชั้นในกรุงเทพมหานครในเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 นั้น แม้ในทางพิจารณาคดีจะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ว่าราชการเป็นการดำเนินการตามมาตรา 89 (1) (3) และ (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในการจัดให้มีทางระบายน้ำการบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงถือเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ไม่ได้ให้สิทธิผู้เสียหายที่จะมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 จึงอาจมีปัญหาว่า ผู้เสียหายจะมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีหมายเลขแดงที่ ส.128/2557 และความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยในคดีหมายเลขแดงที่ ส. 658/2559 ที่เห็นว่า แม้การกระทำของกรุงเทพมหานคร จะไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบอื่นนอกจากละเมิด กรุงเทพมหานครต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการพัฒนาหลักความรับผิดชอบอื่นโดยผู้พิพากษาศาลปกครอง สอดคล้องกับ “หลักกฎหมายที่พัฒนาโดยผู้พิพากษา” (Further development of law by judges) ที่ผู้พิพากษาใน

⁸ (CE, 23 janvier 1991, Commune de Vitrolles, n 48498)

⁹ Schneider, et al. v. state 789 N.W.2d 138 (Iowa Sup. Ct. 2010), vacating, Schneider v. state of Iowa, 759 N.W.2d (Iowa Ct. App. 2008).A

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่า¹⁰ เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการบริหารจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่บางส่วน ทำให้อีกพื้นที่หนึ่งได้รับความเสียหายเกินควร ผู้พิพากษาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่าเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวถ้าไม่ได้รับค่าชดเชย (Compensation) สำหรับความเสียหายนี้ โดยเห็นว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวมีผลเทียบเท่ากับการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชน

6. ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในคดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจะใช้แนวทางตามมาตรา 438 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่คดีความรับผิดทางละเมิด เป็นความรับผิดที่รัฐหรือเอกชนมีอยู่เหมือนกัน จึงอาจมีปัญหา ในกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีละเมิดเพื่อให้รัฐและเอกชนรับผิดในเหตุแห่งละเมิดเดียวกันได้ เช่น กรณีคดีลี้ลับ อาจทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้เสียหายที่ฟ้องทั้งในคดีแพ่งและคดีปกครอง อาจได้รับค่าสินไหมทดแทนซ้ำซ้อนกันหรือไม่

สำหรับความรับผิดอย่างอื่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในศาลปกครอง กรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนไว้โดยเฉพาะดังเช่นคดีการบริหารจัดการน้ำหรืออุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาหลักความรับผิดอย่างอื่นในศาลปกครองเป็นไปภายใต้หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดเป็นสำคัญ แต่โดยที่คดีความรับผิดอย่างอื่น หรือคดีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป ผู้เขียนจึงเห็นว่า ศาลปกครองไม่อาจนำหลักความรับผิดทางละเมิด หรือการกำหนดดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในการพิจารณาคดีความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากความเสียหายจากอุทกภัยในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้ในทุกกรณี

¹⁰ ธรรมนูญ พิทยาภรณ์, ลาวัญย์ จันทร์พวง, และ เอกภพ วราภาสกุล, “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย,” *อุลพาน*, เล่มที่ 3, ปีที่ 59, น. 8 (2555).

7. ปัญหาการกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่น

ในปัจจุบัน (กรกฎาคม 2560) การกำหนดดอกเบี้ยในคดีความรับผิดอย่างอื่นสำหรับกรณีอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยา ศาลปกครองมีแนวทางการวินิจฉัย 2 แนว คือ

1. ศาลปกครองจะพิจารณาไม่จ่ายดอกเบี้ยให้สำหรับคดีความรับผิดอย่างอื่น และ
2. ศาลปกครองจะพิจารณาจ่ายดอกเบี้ยให้สำหรับคดีความรับผิดอย่างอื่นโดยใช้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากทั้งสองแนวทางผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่ศาลปกครองไม่พิจารณาจ่ายดอกเบี้ยเพราะแม้ความเสียหายเป็นพิเศษของผู้ประสบอุทกภัยจะเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็เป็นกรกระทำไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ประกอบกับดอกเบี้ยมีใช้ทรัพย์สินหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียไปเพราะเหตุอุทกภัยน้ำท่วม ดังนั้น การที่รัฐจ่ายเงินเป็นการสงเคราะห์หรือค่าทดแทนความเสียหายจากอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา จึงไม่น่าจะอยู่ในความหมายของหนี้เงินที่รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้พร้อมดอกเบี้ย

บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าปัญหาความรับผิดของรัฐในคดีปกครองในความเสียหายจากอุทกภัยลุ่มน้ำเจ้าพระยายังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้ศาลปกครองสามารถเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้ โดยในระหว่างเกิดภัย ศาลอาจกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ของประชาชนชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ ไม่ว่าจะประชาชนผู้ฟ้องคดีจะมีค่าขอหรือไม่ และในกระบวนการฟื้นฟูเพื่อให้ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีกลับมาสู่สภาพปกติ ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า ความเสียหายของผู้ประสบภัยเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลปกครองสามารถนำหลักเกณฑ์กฎหมายความรับผิดอย่างอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในการกำหนดค่าทดแทน หรือการกำหนดดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง แทนการนำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้ โดยศาลไม่จำเป็นต้องเยียวยาความเสียหาย ให้เต็มตามค่าขอ หรือความเสียหายจริงได้ และสามารถหักส่วนความช่วยเหลือที่เป็นเงินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับจากรัฐไปแล้ว ซึ่งศาลปกครองสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย มีประสิทธิภาพเป็นธรรม

กับคู่กรณี และรวดเร็วมากขึ้น อาจทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ฯ ในประเด็นเกี่ยวกับค่านิยม ความรับผิดชอบอื่น การกำหนดให้มีบัญชีระบุงพยาน การกำหนดค่าตอบแทนพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และสังคม หรือการจ่ายค่างานตามความเหมาะสม และกำหนดให้มีบัญชีระบุงพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ถาวร เกียรติทับทิว. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง.” พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2544. น. 270.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ.” พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555. น 128.

ธรรมณูญ พิทยาภรณ์. ลาวินัย จันทร์พวง. และเอกภพ วราภาสกุล. “กฎหมาย และคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย.” อุลพาน, เล่มที่ 3. ปีที่ 59. : 8 (2555).

คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2555

วิทยานิพนธ์

สุจิน ชื้อสุวรรณ. “ความรับผิดทางละเมิดของทางราชการ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2532