

การนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง

THE APPLICATION OF THE LIABILITY WITHOUT FAULT
IN THE RULE OF PROCEDURE IN
THE ADMINISTRATIVE CASE

เดชา มหาเสนา *

Dacha Mahasena

บทคัดย่อ

หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นหลักการเสริมของหลักความรับผิดทางละเมิด หลักการ ดังกล่าวพัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยมีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน หลักการดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับหลักการในระบบเยอรมันและอังกฤษที่กำหนดให้รัฐหรือฝ่ายปกครองรับผิดอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของตนสำหรับประเทศไทยแล้ว หลักการดังกล่าวเป็นหลักการใหม่ ศาลปกครองไทยยังไม่ค่อยนำมาใช้ในการพิจารณาคดี โดยศาลยังคงพิจารณารณีการกระทำของรัฐหรืออิกนัยหนึ่งคือฝ่ายปกครอง ที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยอาศัยหลักความรับผิดทางละเมิดเป็นหลัก

คำสำคัญ

หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด, วิธีพิจารณาคดีปกครอง

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : da.thailand@windowslive.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : da.thailand@windowslive.com

ABSTRACT

The liability without fault is the supplementary principle to the tort liability. Such principle was developed in French legal system and has been developed for a long time. Moreover, such principle is similar to the principle that stipulates the state or the administrative officers liable for the legal act in German and English legal systems. However, in Thailand, said principle deems to be the new principle, and the courts rarely apply such principle in trial. Thailand administrative courts still consider the tort liability principally.

Keywords

the liability without fault, the rule of procedure in the administrative case

บทนำ

การดำเนินภารกิจของรัฐ หรือฝ่ายทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองในบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือเกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ในหลายรูปแบบ การพิจารณาว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีความรับผิดชอบต่อเอกชนที่ได้รับความเสียหายหรือไม่นั้น จะพิจารณาเพียงว่าการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองได้กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีความผิด อันเป็นไปตามหลักละเมิดเท่านั้น แต่ต่อมามีการพัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นเพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง โดยไม่ได้คำนึงว่าการกระทำของรัฐจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแล้ว รัฐ หรือฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชน อันเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับภาระสาธารณะและทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษเพื่อสังคม ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการพัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และมีความใกล้เคียงกับหลักการในระบบกฎหมายเยอรมันและอังกฤษ ที่กำหนดให้รัฐ หรือฝ่ายปกครอง ต้องรับผิดอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายในระบบ กฎหมายของเยอรมันและอังกฤษ แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการใหม่ ซึ่งศาลปกครองไทยยังไม่ค่อยนำมาใช้ในการพิจารณาคดี โดยศาลยังคงพิจารณาจากหลักความรับผิดทางละเมิดเป็นหลัก กรณีดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง

1. พัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ

การดำเนินงานของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ในหลาย ๆ รูปแบบ รัฐต่าง ๆ ที่ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีตที่ผ่านมาจะมีแนวความคิดว่า “กษัตริย์นั้นจะทรงกระทำผิดมิได้” หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กษัตริย์ไม่ต้องมีความรับผิดใด ๆ ดังนั้น จึงส่งผลให้บุคคลที่กระทำการในนามของกษัตริย์จะไม่ต้องมีความรับผิดใด ๆ ต่อเอกชน และแม้ต่อมารัฐต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองไปในรูปแบบต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวยังส่งผลให้รัฐมีแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐว่า รัฐไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อเอกชน เนื่องจากรัฐได้กระทำการโดยใช้อำนาจมหาชน เป็นผลให้รัฐปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชน โดยนัยก็คือปฏิเสธต่อการเรียกร้องของเอกชนให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อการทำนั้น ๆ อย่างไรก็ตามต่อมาหลักการดังกล่าวได้คลายความเข้มข้นลงพัฒนาการเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ว่า รัฐพึง

เข้ามารับผิดชอบต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน¹ ซึ่งแนวความคิดได้มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยมีหลักการและแนวความคิดที่ส่งผลให้รัฐจะต้องรับผิดชอบ เช่น หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการควบคุมฝ่ายปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐ ความรับผิดชอบของรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่น² โดยสำหรับบทความนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเพียงหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดเท่านั้น

2. ความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดที่เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามระบบกฎหมายและอังกฤษ

(1) ระบบกฎหมายเยอรมันนั้นความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรวมถึงความรับผิดอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น มีหลายกรณี การกระทำดังกล่าวส่งผลให้บุคคลที่ได้รับการเสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ตนได้ ซึ่งความรับผิดนั้นได้แก่ ความรับผิดอันเกิดจากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน, ความรับผิดอันเกิดจากการลวงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เสมือนการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน, ความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการลวงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการลวงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน³

(2) หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ถือว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักที่นำมาเสริมหลักการของความรับผิดโดยมีความผิด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้มีการพัฒนามาจากคำพิพากษาของศาลที่นำมาใช้แก้ปัญหากรณีเกิดความเสียหายขึ้น และความเสียหายดังกล่าวสามารถจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐได้ โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของรัฐและความเสียหายที่เกิดขึ้นก็เป็นการเพียงพอที่จะให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อตนได้ ทั้งนี้หลักทฤษฎีอันเป็นพื้นฐานสำคัญที่ให้รัฐเข้ามารับผิดในกรณีปราศจากการกระทำผิดอยู่ 2

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2554), น.335-336.

² วิษณุ วรรณฤณ, ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบญจ, 2551), น.71.

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.42-85

ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษ และทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ⁴

ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อหากมีเอกชนคนใดได้รับผลร้ายหรือความเสียหายอันเกิดจากบริการสาธารณะดังกล่าว จึงเกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพียงลำพัง แต่ต้องเฉลี่ยให้ประชาชนทุกคนต้องรับภาระนั้นโดยเท่าเทียมกัน จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากงานโยธาสาธารณะ ความรับผิดชอบที่เกิดจากการออกกฎหมายและเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ และความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย⁵

สำหรับทฤษฎีความเสี่ยงภัยนั้น เกิดขึ้นจากการดำเนินการของกิจกรรมของรัฐหรือฝ่ายปกครองอันก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้น หากฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยต่อประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผลในการกระทำนั้นเสมอ รวมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความเสี่ยงภัยนั้น ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัยนั้นเป็นความรับผิดชอบภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่า หากมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินการภายใต้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ เหตุการณ์ที่เกิดจากการดำเนินการภายใต้ประโยชน์สาธารณะ และเหตุการณ์ที่เกิดจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง คำพิพากษาโดยส่วนใหญ่ในคดีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัยจะเป็นการวินิจฉัยภายใต้การพิจารณาจากหลักความเป็นธรรม กล่าวคือ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายควรได้รับโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แล้วนำหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในกรณีนั้น ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองมากที่สุด ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ความรับผิดชอบอันเกิดจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัย และความรับผิดชอบที่เกิดจากบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัย ทั้งนี้เป็นการแบ่งประเภทตามหลักทั่วไปในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส⁶

⁴ Jean-Pierre THERON, ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส, แปลโดยปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤกษ์, วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับที่ 2, ปีที่ 15, น. 5. (เมษายน-มิถุนายน, 2558)

⁵ เพ็งอ้าง, น.5-12.

⁶ เพ็งอ้าง, น.13.

(3) ความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการโดยผิดกฎหมายอันเป็นหลักเรื่องละเมิดเท่านั้น และโดยที่ในประเทศอังกฤษมีหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (The Supremacy of the Parliament) ดังนั้น การที่จะให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการกระทำใดอันเกิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องพิจารณาว่ารัฐสภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในกรณีนั้นไว้หรือไม่ หากรัฐสภามีได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐไว้กรณีการกระทำของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ศาลอังกฤษก็ถือว่าเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ตัดสินใจที่จะไม่ให้มีการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวไว้ โดยในระบบกฎหมายอังกฤษศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยยึดกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐสภาได้ตราขึ้นเท่านั้น เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งโดยปกติทั่วไปตามรัฐธรรมนูญของหลายประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปหรือแม้กระทั่งประเทศไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งสิ้น และมีผลต่อไปว่าการบัญญัติกฎหมายใด ๆ ของรัฐสภาจำต้องเคารพบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในกรณีของระบบกฎหมายอังกฤษเมื่อรัฐสภาได้ตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น สิทธิในทรัพย์สิน บุคคลที่ได้รับการได้รับความเสียหายจำเป็นต้องยอมรับผลอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจทางกฎหมายอันเกิดจากรัฐสภารับรองนั้น และศาลไม่มีอำนาจในการประกาศความเสียหายของบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา หรือเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ดำเนินการตามกฎหมายได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐสภาจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับการได้รับความเสียหายไว้ในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเสมอ ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าทดแทนแก่ตนได้ เช่น กรณีการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่ถ้กรณีที่รัฐสภาไม่ได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายไว้ ศาลก็ไม่อาจกำหนดค่าทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย จึงกล่าวได้ว่าความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของอังกฤษนั้นจำกัดเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ระบบกฎหมายของอังกฤษหลักความรับผิดชอบในกรณีที่เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแยกออกเป็น 5 กรณี⁷ คือ (1) ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดิน (2) ความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายต่อสิทธิในที่ดินประการอื่น (3) ความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนสำหรับการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน (4) ความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดจากอุบัติเหตุร้าย และ (5) ความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนกรณีอื่น ๆ

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.246-256.

3. ความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย

แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิด หรือที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ใช้คำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น ถือว่าเป็นหลักการใหม่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากเป็นหลักการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยส่วนใหญ่แล้วเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครอง ศาลจะพิจารณาเพียงว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดในทางละเมิดหรือเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น เพราะหลักในเรื่องความรับผิดในทางละเมิดในระบบกฎหมายไทยนั้นได้รับการพัฒนามาเป็นเวลานาน สำหรับหลักในเรื่องของความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เหมือนกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ความรับผิดอย่างอื่นพึงปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คดีปกครองที่พิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จากกรณีข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่าดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีพิพาทคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้นน่าจะมีความหมายเดียวกันกับหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศส อนึ่งการใช้ถ้อยคำว่าความรับผิดอย่างอื่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองได้นำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้และพัฒนาหลักการดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยต่อไปอย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสภาพการณ์ปัจจุบันแล้ว ศาลปกครองของไทยดูจะยังไม่คุ้นเคยกับหลักกฎหมายดังกล่าว แต่มีความคุ้นเคยและให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของการกระทำผิดหรือหลักความรับผิดทางละเมิดมากกว่าหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด แต่ถึงอย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศไทย ก็ปรากฏว่ามีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองรับผิดโดยให้ใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่บุคคล แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน และกฎหมายเกี่ยวกับการรอนสิทธิในที่ดินกรณีการปักเสาไฟฟ้าใน

ที่ดินของเอกชน⁸ จากปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ผ่านมาแล้ว กรณีที่ถือว่าฝ่ายปกครองได้กระทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะพิจารณาเพียงประเด็นความรับผิดชอบทางละเมิดหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก และหากพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เป็นละเมิดหรือชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องไม่ให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด และหากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแล้ว ศาลก็จะถือตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดนั้น โดยมีได้พิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากที่ผู้เสียหายได้รับแต่อย่างใด เช่น ในคดีก่อสร้างสะพานลอยบดบังหน้าที่ดินของประชาชน⁹ หรือคดีสารพิษคลองเตยรั่วไหลทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย¹⁰ หรือคดีการเยียวยาความเสียหายกรณีน้ำท่วมบ้านเรือนของประชาชนอันเกิดจากการบริหารจัดการน้ำทำให้ประชาชนที่อยู่นอกแนวคันกันน้ำเสียหาย¹¹ เป็นต้น

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมา ศาลปกครองไทยยังไม่ค่อยจะหยิบยกหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดี มีเพียงบางคดีเท่านั้นที่ศาลนำหลักดังกล่าวมาใช้ ซึ่งบางกรณีมีข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกันมากแต่ผลของคำพิพากษานั้นต่างกันอย่างสิ้นเชิง จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่รับภาระเกินสมควรหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง กรณีดังกล่าวอาจทำให้ขาดความชัดเจนแน่นอนของคำพิพากษา ดังนั้น จึงเห็นว่าในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองนอกจากศาลจะพิจารณาตามหลักความรับผิดทางละเมิดแล้ว ศาลปกครองควรที่จะนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นมาพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองด้วย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเป็นการพัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดให้มีความชัดเจนและเป็นระบบยิ่งขึ้น และเป็นการพัฒนาหลักการเยียวยาความเสียหายจากความรับผิดโดยปราศจากความผิด โดยที่ศาลไม่ควรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเท่านั้น ศาลควรพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับตามความเป็นจริง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน

⁸ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 168/2545

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 771/2556

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.188/2557

ข้อเสนอแนะ

(1) การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง นอกจากศาลปกครองจะพิจารณาในเรื่องหลักความรับผิดทางละเมิดแล้ว หากศาลเห็นว่ากรกระทำของฝ่ายปกครองไม่เข้าองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด ศาลปกครองก็ควรนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณา โดยนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามหลักทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาวะสาธารณะ หรือทฤษฎีความเสี่ยงภัยมาปรับใช้แก่คดีเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายได้รับความเป็นธรรม

(2) ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการเยียวยาชดใช้ความเสียหายให้กับประชาชน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความรับผิดที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด แต่ฝ่ายปกครองได้กำหนดการเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน ศาลควรนำหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาในการเยียวยาความเสียหายเท่านั้น และไม่ควรมนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวมาเป็นกรอบการพิจารณาชดใช้ค่าเสียหาย อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน หรือถือเอาตามหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้น

(3) ในการกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ศาลปกครองควรพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับตามความเป็นจริงและเป็นความเสียหายที่แน่นอนอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาในความเสียหายให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาอย่างละเอียดจากลักษณะความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายดำรงอยู่ ความรุนแรงของความเสียหายรวมถึงประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้น และหากความเสียหายนั้นเกิดขึ้นกับสิทธิในทรัพย์สิน ศาลก็ควรพิจารณาแนวทางในการเยียวยาจากกรณีของการเวนคืนที่ดิน หรือกรณีที่มีการปกเสาไฟฟ้าในที่ดินของเอกชน เป็นต้น ซึ่งถือเป็นแนวทางในการเยียวยาความเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้ว

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

_____. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

จิรนิติ หะวานนท์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป). พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : บริษัทกรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2559.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อูธรรมโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. คำอธิบาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2549.

บุปผา อัครพิมาน. “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.” ใน รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ, น. 335-358. จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง.

ประยูร กาญจนดุล. คำอธิบายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

เพ็ญศรี วงศ์เสวี. “ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht).” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ, น. 302-325. จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองเล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัท วีพรีนท์ (1991) จำกัด, 2554.

ยงยุทธ อนุกุล. “แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณี คดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง(ศึกษารณคดีของฝรั่งเศส).” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ, น. 137-146. จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ นิติราษฎร์, 2554

_____. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วิชญ์ วรวิญญู. ตำรากฎหมายปกครองทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ดอกเบญจ, 2551.

วิรัช วิรัชนิภา. ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการ บริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และ เยอรมนี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ห.จ.ก บี.เจ. เพลท โปรเซสเซอร์, 2542.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

สำนักงานศาลปกครอง. รวมหลักกฎหมายกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547.

วารสาร

Jean-Pierre THERON. ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส. แปลโดยปาสีร์ตัน ศรีวรรณพฤกษ์. วารสารวิชาการ ศาลปกครอง ฉบับที่ 2. ปีที่ 15. (เมษายน-มิถุนายน, 2558).