



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น พัฒนาการของหลักความรับผิดของรัฐในแต่ละสังคมจะมีความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่โดยแต่เดิมถือหลักว่าไม่ต้องรับผิดในการกระทำใดๆ แต่ในเวลาต่อมาเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนเปลี่ยนแปลงไป โดยมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทำให้โอกาสที่จะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนมีมากขึ้นตามลำดับ ทั้งที่เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด จึงเริ่มมีแนวคิดที่จะให้รัฐต้องรับผิด และมีการพัฒนาหลักความรับผิดของรัฐให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับประเทศไทย พัฒนาการของหลักนี้ก็มีลักษณะเดียวกับที่กล่าวมาโดยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ เช่น การวางหลักว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นตามมาตรา 76 ประกอบมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้นก็ยึดถือบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก ต่อมา เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการเฉพาะในเรื่องนี้ไว้บางประการ เช่น การกำหนดแยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นต้น สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิด เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานได้ไว้ในมาตรา 62 ซึ่งก็ไม่ได้กล่าวถึงหลักในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเอาไว้ ในเวลาต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คดีละเมิดที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น นอกจากศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่แล้ว กรณีจำเป็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยด้วยว่า หากเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเพียงใด ซึ่งกรณีก็ยังคงไม่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติของใดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากไม่มีหลักในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อการอำนวยความสะดวกในคดีประเภทนี้อยู่บ้าง กรณีจึงเป็นปัญหาที่สมควรได้รับการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก
- (2) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองควรนำมาใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก

1.3 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่เกิดขึ้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เท่านั้น โดยจะไม่ศึกษาถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด หรือความรับผิดตามสัญญา

ในส่วนของการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบนั้น หลักเกณฑ์ที่จะทำการศึกษานั้น จะศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาล จะทำการเปรียบเทียบกับแนวทางการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat หรือเรียกย่อ ๆ ว่า C.E) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสเพียงประเทศเดียว เนื่องจากมีพัฒนาการในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองก้าวหน้ากว่าประเทศอื่น ๆ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การกระทำละเมิดไม่ว่าจะเกิดจากเอกชนหรือรัฐนั้น โดยหลักการย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ฯลฯ ได้เช่นเดียวกัน พื้นฐานในการเยียวยาความเสียหายโดยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจึงควรอยู่บนพื้นฐานร่วมกันที่ว่า ควรจะเยียวยาความเสียหายให้ตรงต่อความจริงให้มากที่สุดและเป็นธรรม แต่ขณะเดียวกันโดยที่พื้นฐานทางปรัชญาของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนมีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงอาจมีหลักเกณฑ์บางส่วนที่แตกต่างกันก็ได้

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยจะศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากคำพิพากษาศาลปกครองและแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ตลอดจนเอกสารตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ รายงานการวิจัย รวมทั้งการบรรยายพิเศษโดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ แล้วจะทำการประมวลข้อมูลและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical methode)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทราบหลักเกณฑ์และขอบดุลพินิจของศาลปกครองในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก
- (2) ทราบหลักเกณฑ์และขอบดุลพินิจของศาลยุติธรรมที่เคยใช้ในคดีประเภทที่ใกล้เคียงกัน
- (3) ทราบหลักเกณฑ์และขอบดุลพินิจของศาลปกครองของฝรั่งเศสในเรื่องดังกล่าว
- (4) เป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงสำหรับการพิจารณาคดีของศาลปกครองในการหาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก