

ปัญหาการวินิจฉัยเรื่องความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

ศุภรัตน์ พลเยี่ยม*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี**

อาจารย์ ดร. อภิญญา แก้วกำเหนิด***

บทคัดย่อ

ปัญหาขอบเขตการวินิจฉัยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นเนื่องจากในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยยังไม่มีการบัญญัติหลักกฎหมายสารบัญญัติรับรองความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองไว้ดังเช่นความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง การวินิจฉัยของศาลปกครองเมื่อพิจารณาโครงสร้างของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว พบว่าความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง หมายถึง ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งไม่ได้เกิดจากสัญญาทางปกครอง หรือมิใช่ความรับผิดทางละเมิด และมีใช้ความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง แต่เป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยส่วนใหญ่พบในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) หรือการรอนสิทธิ (พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511) แต่นอกเหนือจากนั้นยังมีความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นต้น และเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ให้เป็นอำนาจของหน่วยงานทางปกครองในการพิจารณาคำสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเอง กรณีจึงเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะพัฒนาหลักความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชนที่ไม่อาจฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดทางละเมิดได้ เนื่องจากเป็นความรับผิดสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือแม้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่มีความผิด เพราะผู้กระทำได้กระทำไปโดยไม่มีเจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อ แต่เป็นความรับผิดซึ่งอาจเกิดขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ และศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการวินิจฉัยคดีพิพาท

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้รวบรวมและพัฒนาหลักกฎหมาย เรื่อง “ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง” ให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อไป

1. บทนำ

ประเด็นปัญหาการวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้นคือ ความหมายและขอบเขตของถ้อยคำบางคำไม่ชัดเจน และมีได้มีการนิยามไว้เป็นการเฉพาะทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยตีความ อันส่งผลกระทบต่อถึงอำนาจของศาลที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของกฎหมาย และปัญหาในการแยกแยะความแตกต่างระหว่างความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดชอบอื่น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาข้อความคิดพัฒนาการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองประเภทความรับผิดอื่นของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ตลอดจนทฤษฎีกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกับหลักการของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี เพื่อศึกษาความหมายและขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอื่น ตลอดจนการขยายขอบเขตการวินิจฉัยความรับผิดอื่นโดยนำหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะและหลักความเสียหาย รวมทั้งหลักการกำหนดค่าเสียหายมาปรับใช้กับกรณีความรับผิดอื่น เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขในการปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในต่างประเทศ

ข้อความคิดสำหรับความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส

(1) ความผิด (Faute)

โดยหลักความรับผิดโดยมีความผิด (ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง) กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดโดยตรงในการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยถือว่าเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่นั้น ฝ่ายปกครองเป็นผู้กระทำเอง (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, น. 260) ซึ่งความรับผิดโดยมีความผิดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) การกระทำผิดส่วนตัว (นิพนธ์ สะกิมิ, 2549, น. 14) (Faute personnelle) เป็นการกระทำที่ไม่สามารถยอมรับได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการเช่นนั้นส่วนใหญ่เป็นการกระทำในทางส่วนตัว 2) การกระทำผิดในหน้าที่ (Faute de service) เกิดจากการกระทำที่ไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีนี้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดแทน

(2) ความรับผิดชอบ (Responsabilité)

1) ความรับผิดชอบส่วนตัว

ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กล่าวคือ กระทำโดยจงใจ หรือเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือกระทำนอกขอบเขตหน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเยียวยาผู้เสียหายเอง

2) ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความรับผิดชอบเนื่องจากความผิด (La responsabilité pour faute)

กรณีที่จะถือว่าเป็นความผิดของฝ่ายปกครองอยู่บนพื้นฐานข้อความคิดว่า ความผิดของฝ่ายปกครอง คือ ความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของฝ่ายปกครองโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคน แต่ความบกพร่องดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ (สำนักงานศาลปกครอง, 2547, 312-313)

2. ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Les responsabilités sans faute)

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีความผิดถือเป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายเนื่องจากมีความเสียหายเกิดขึ้น อาจเป็นกรณีความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสี่ยงหรืออันตราย (ยงยุทธ อนุกุล, 3)

3. ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ แบ่งออกเป็น

ก. ความผิดธรรมดา (Les fautes simples)

ข. ความผิดร้ายแรง (Les fautes lourdes) (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2545, 270)

(3) การกระทำผิดร่วมกันและความรับผิดชอบร่วมกัน (Cumul) (นิพนธ์ สะกิมิ, 2549, 15)

1) การกระทำผิดร่วมกัน (Cumul de fautes) เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวอันเนื่องมาจากการกระทำเดียวกัน

2) ความรับผิดชอบร่วมกัน (Cumul de responsabilités) ฝ่ายปกครองสามารถสั่งให้ผู้กระทำความผิดในฐานะส่วนตัวชดใช้เงินที่ฝ่ายปกครองได้จ่ายให้ผู้รับเคราะห์ได้ ในกรณีที่มีผู้ทำผิดหลายคน แต่ละคนต้องร่วมรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนตามส่วนแห่งการกระทำ

ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ประกอบด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, 382)

(1) ทฤษฎีความเสี่ยงภัย (Risque) ถือว่ากิจกรรมทุกอย่างล้วนแต่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้นกับทั้งตัวบุคคลภายนอกและทั้งผู้กระทำการกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยนั้นเอง การกำหนดให้ผู้กระทำการนั้นต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่บุคคลภายนอกผู้ต้องเสียหายจากการกระทำนั้นจึงเป็นธรรมแล้ว เพราะผู้นั้นได้สร้างความเสี่ยงภัยขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อ

ตนเองได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นจึงสมควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลร้ายทั้งปวงที่อาจเกิดจากการกระทำอันเดียวกันนั้น (เจตน์ สถาวรศีลพร, 2551, 33)

ความรับผิดชอบตามกฎหมายความเสี่ยงภัยได้แก่กรณีดังต่อไปนี้ 1) ความเสี่ยงภัยที่เกิดจากการครอบครองและใช้วัตถุระเบิดหรือการดำเนินกิจกรรมที่เสี่ยงภัย 2) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือใช้วัตถุอันตรายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง 3) ความเสี่ยงภัยที่เกิดจากกิจการที่เป็นอันตราย 4) ความเสี่ยงภัยจากงานโยธาสาธารณะ 5) ความเสี่ยงภัยที่เกิดกับเจ้าหน้าที่สาธารณะและผู้ช่วยเหลือราชการ

(2) ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในภาวะที่มีต่อรัฐ (l'égalité devant la charges publiques) มีสาระสำคัญว่า ในกรณีให้การให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ และการปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ปรากฏความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น ผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไปจะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากฝ่ายปกครอง (ศาลปกครอง, 2552, 297)

(3) ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (Solidarité nationale) ทฤษฎีนี้เกิดจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชน เช่น การชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมหรือการจลาจล

(4) ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ (intérêt general) หมายถึง ความจำเป็นที่มนุษย์ในสังคมมีอยู่ร่วมกัน จึงเป็นวัตถุประสงค์หลักและเป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ประโยชน์สาธารณะหรือความจำเป็นที่มนุษย์ในแต่ละสังคมมีอยู่เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับสภาพทางจิตวิทยาทางธรรมชาติ และอาจแตกต่างกันในแต่ละยุคก็ได้ (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2540, 22-23)

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Staatshaftungsrecht)

กฎหมายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเยอรมนีเกิดขึ้นจากรากฐาน 2 ลักษณะ คือ (1) เรื่องละเมิด ได้แก่ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (2) ความคิดเรื่องการเป็นผู้เสียสละ (Aufopferung) และการเวนคืน ซึ่งมีฐานที่มาของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

รูปแบบของความรับผิดชอบต่าง ๆ (Haftungsmodell) ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งเป็น 4 ประเภท

(ก) ความรับผิดชอบของข้าราชการ (Beamtenhaftung) หมายความว่า ความรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว ประธานแห่งความรับผิดชอบ คือ ข้าราชการโดยลำพัง ข้าราชการต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนก่อให้เกิดขึ้นด้วยตนเอง ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบร่วมด้วย

(ข) ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (Staatshaftung) หมายความว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อราษฎรสำหรับการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยตรงและโดยเฉพาะสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนข้าราชการไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะส่วนตัว

(ค) ความรับผิดชอบเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Amtshaftung) หมายความว่า ในชั้นแรก ความรับผิดชอบเกิดแก่ข้าราชการผู้นั้น แต่ฝ่ายปกครองได้เข้ามารับผิดชอบต่อความรับผิดนี้แทน การรับผิดชอบต่อความรับผิดมาก่อนเป็นผลให้ในฐานะแทนที่ข้าราชการ ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายแทนข้าราชการ กรณีนี้เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยอ้อมและสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบด้วยกฎหมายของข้าราชการ

(ง) ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น (Kumulative Haftung) หมายความว่า ข้าราชการและฝ่ายปกครองรับผิดชอบร่วมกัน

3. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และด้วยการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี และโดยที่การละเมิดนั้นเป็นเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่

ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีความรับผิดชอบต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนด้วยเหตุอย่างอื่นนอกจากผลอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ความรับผิดอย่างอื่นในกรณีต่าง ๆ มีที่มาจาก 2 แหล่ง คือ กรณีตามบทบัญญัติกฎหมาย และกรณีตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

4. ปัญหาในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นและแนวทางแก้ไข

4.1 ปัญหาการปรับใช้หลักความเสมอภาคของพลเมืองในภาวะที่มีต่อรัฐในเรื่องความรับผิดอย่างอื่น

จากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ในบริบทของประเทศไทยโดยเฉพาะในระบบกฎหมายไทยยังคงยึดหลักความรับผิดอันเกิดจากความผิดเป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องมีความผิดก่อนจึงจะเกิดความรับผิดชอบตามมา จึงเห็นได้ว่าพัฒนาการเรื่องหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะในไทยเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปในวงจำกัด เฉพาะนักกฎหมายหรือตุลาการที่จบการศึกษามาจากประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นส่วนใหญ่ที่มีแนวความคิดที่เปิดกว้าง สามารถยอมรับทฤษฎีแนวความคิดที่สมเหตุสมผลมาปรับใช้กับกรณีความรับผิดอย่างอื่นได้อย่างบรรลุผล

4.2 ปัญหาการปรับใช้หลักความเสี่ยงภัยในเรื่องความรับผิดชอบอื่น

เนื่องจากสภาพปัญหาสังคมไทยในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันให้ประชาชนทั่วไปอยู่ในภาวะที่ต้องเสี่ยงภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ รอบตัวอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยง่าย ดังนั้น การดำรงชีวิตประจำวันในแต่ละวันย่อมอาจประสบพบเจอความเสี่ยงภัยในรูปแบบต่าง ๆ มากมายทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในขณะที่เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดแก่ร่างกายหรือทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากการใช้ชีวิตอยู่ท่ามกลางความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ก็ดีประชาชนต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาหรือชดใช้เพื่อบรรเทาหรือปลดเปลื้องความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับ โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีให้นำหลักความเสี่ยงภัยตามทฤษฎีความเสี่ยงภัยของฝรั่งเศสมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า สมควรที่ศาลปกครองจะได้นำหลักความเสี่ยงภัยดังกล่าวมาเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย เนื่องจากจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวินิจฉัยคดีที่มีลักษณะทำนองเดียวกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.3 ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายในเรื่องความรับผิดชอบอื่น

ประเด็นปัญหาหลักของการเยียวยาความเสียหายหรือการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในระบบกฎหมายไทย คือ ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวถึงเรื่องการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากความรับผิดชอบอื่นไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่ศาลปกครองจะนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรม

5. บทสรุป

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของการพัฒนาหลักความรับผิดชอบอื่นในระบบกฎหมายไทยที่ขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยที่ไม่ได้มีการพัฒนาทางด้านแนวความคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานของความรับผิดชอบอื่น หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ได้พัฒนาและขยายขอบเขตของทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในภาวะที่มีต่อรัฐ และทฤษฎีความเสี่ยงภัยจนกลายเป็นบ่อเกิดที่สำคัญในการพัฒนาหลักความรับผิดชอบอื่นแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาพดังกล่าวเกิดจากคนในสังคมไทยยังไม่ค่อยมีความตระหนักถึงเรื่องความเสี่ยงภัยและการป้องกันความเสี่ยงภัย ทำให้เป็นอุปสรรคในการนำทฤษฎีความเสี่ยงภัยมาปรับใช้กับหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง จึงไม่ได้พัฒนาระบบความรับผิดชอบบนหลักความเสี่ยงภัยขึ้นมา แต่ยังคงใช้หลักการรับผิดโดยพิจารณาบนพื้นฐานของความผิดเป็นสำคัญ และแม้หลักความเสมอภาคจะปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยผ่านการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็พบว่าในทางปฏิบัติ หลักความเสมอภาคยังคงพัฒนาไปอย่างล่าช้าและไม่เกิดการพัฒนาลักษณะเสมอภาคในเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองในภาวะที่มีต่อรัฐขึ้นในระบบกฎหมายไทย จึงไม่อาจนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้

เหมือนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ทำให้ขอบเขตความรับผิดชอบอื่นในระบบกฎหมายไทยมีจำกัดตามที่บัญญัติในกฎหมายลายลักษณ์อักษรบางฉบับเท่านั้น

6. ข้อเสนอแนะ

1) การตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบโดยไม่มีภาระความผิดในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายที่จะตราออกมาบังคับใช้ควรเป็นเรื่องใดบ้างนั้น เห็นว่า อาจพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วนในสภาพสังคมและเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศเป็นแนวทาง เช่น การตรากฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองต่อความเสียหายจากการชุมนุม เป็นต้น

2) ศาลปกครองควรนำหลักความรับผิดชอบอื่นไปปรับใช้การพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่เห็นว่าสมควรมีการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ ศาลปกครองควรให้ความสำคัญในการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปรวมถึงหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นเพื่อนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง เช่น การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้ผู้เสียหายในกรณีต่างๆ หากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายมาสู่ศาล สมควรที่จะมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว และอาจสั่งให้มีการชดเชยความเสียหายเพิ่มขึ้นเพื่อความเป็นธรรมแต่ละกรณีได้

3) การจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปแก่ตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครอง ตลอดจนจัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการวินิจฉัยคดีโดยปรับใช้หลักกฎหมายทั่วไประหว่างตุลาการศาลปกครองของไทยกับตุลาการศาลปกครองของต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองเรื่องความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

4) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า กรณีการใช้อำนาจตามกฎหมายควรขยายความอย่างกว้าง ซึ่งกำหนดให้รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วย เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นได้กว้างขวางมากขึ้น และจะได้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยตัดสินคดีให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

5) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายหรือการกำหนดค่าเสียหายที่มีความเหมาะสมเพียงพอในการเยียวยาความเสียหาย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 2 โดยการกำหนดรายละเอียดของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พึงได้รับ พร้อมหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนกรณีต่างๆ อย่างชัดเจน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. สำนักงานศาลปกครอง. (2547). รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: ศุภสภา.
- เจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). การเสียหายความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)). กรุงเทพมหานคร. นิพนธ์ ฮะกิมิ. (2549). “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย.” วารสารกรมบัญชีกลาง, 50.
- ยงยุทธ อนุกุล. ม.ป.ป. “แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส).” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง.
- ศาลปกครอง. (2552). “วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ.” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ. กรุงเทพมหานคร.

ภาษาต่างประเทศ

BOOK

- Hartmut Maurer, Allg. VerwR, 2000, § 25 Rn. 4
- René CHAPUS. (2001). Droit administrative general Tome 1. 15e edition, Montchrestien, P.1387-1388
- Wolfgang Rübner, Erichsen/Ehlers, Allg. VerwR, 2002, § 46 Rn. 2