

หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด กรณีศึกษา : การชิงอาวุธ
สงครามจากคลังอาวุธของรัฐเพื่อก่ออาชญากรรมในจังหวัดนครราชสีมา
STATE RESPONSIBILITY WITHOUT FAULTA CASE STUDY: ARMED ROBBERY
FROM THE GOVERNMENT ARMORY TO COMMIT A CRIME AT NAKHON
RATCHASIMA DISTRICTS

จักรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ

Chakrapong Limsuwan

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

E-mail: Chakrapong.li@rmu.ac.th

ได้รับบทความ: 8 กันยายน 2562; แก้ไขบทความ: 27 กันยายน 2562; ตอรับตีพิมพ์: 29 ตุลาคม 2562

Received: September 8, 2019; Revised: September 27, 2019; Accepted: October 29, 2019

บทคัดย่อ

การรักษาความปลอดภัยสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งนานาอารยประเทศซึ่งปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดถืออย่างเป็นสากล สำหรับประเทศไทยแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การรักษาความปลอดภัยสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 52 ก็ตาม แต่กรณีที่เกิดสาธารณภัยและก่อความเสียหายกับประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายของไทยมักอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบที่รัฐจะต้องรับผิดชอบเมื่อรัฐกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเป็นสำคัญ แม้ว่าความเสียหายเช่นนั้นจะเป็นผลโดยตรงจากการที่รัฐก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชนก็ตาม เว้นแต่กรณีที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรได้กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะเป็นรายกรณีเท่านั้น แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งยึดถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งปวงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความเสียหายที่รัฐเป็นผู้ก่อขึ้นแม้ว่ารัฐนั้นจะมิได้มีความผิดก็ตาม จากความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งอาจกระทบต่อผู้เสียหายจากกรณีการชิงอาวุธสงครามจากคลังอาวุธของรัฐเพื่อก่อความรุนแรงในจังหวัดนครราชสีมาตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาการไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของประชาชนผู้เสียหาย ปัญหาความไม่เสมอภาคในการเยียวยาความเสียหาย และปัญหาความไม่มั่นคงของมาตรการเยียวยาตามกฎหมาย บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว และนำเสนอแนวทางในการ

พัฒนามาตรการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากความเสี่ยงภัยที่รัฐเป็นผู้ก่อขึ้น ให้มี
สอดคล้องกับระบอบเสรีประชาธิปไตยและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

คำสำคัญ: ความรับผิดโดยปราศจากความผิด, ความรับผิดโดยเคร่งครัด, การรักษาความปลอดภัย
สาธารณะ

Abstract

Public security deems a solely responsibility of the government which many civilized countries governing in a liberal democracy have globally abided by. For Thailand, even though the constitution stipulates that the public security is a responsibility of the government under Article 52, but in the event of public hazard causing damage to the people, the provisions of Thai law are often significantly based on the liability principle. That is to say, the government is liable only when the government performs intentionally or negligently to cause damage substantially, although those damages are a direct result that the government causes the risks to the people, except the event that the law stipulates that the government must be liable on a certain case only. Contrary to France, it is adhered by the general law that the government must be responsible for all damages incurred arising from the various risks created by the government, even if the government does not have any offense whatsoever. Regarding to the different points as aforementioned, it causes various practical problems that may affect the victims of the armed robbery from the government armory for use to create the violence in Nakhon Ratchasima Province, including the problem of not the right holder exercising the right of damage claim for the suffering people, the problem of inequality in remedy the damages incurred and the problem of the instability of the legal remedy measures issued. This article aims to study the problems mentioned above and propose guidelines for the development of remedy measures for people who have been suffered from the risks created by the government to be in line with the liberal democracy and the spirit of the constitution.

Keyword: state responsibility without fault, strict liability, public security

บทนำ

บทความฉบับนี้ผู้เขียนขออุทิศเพื่อส่งกำลังใจให้แก่ครอบครัวของผู้เสียชีวิตกรณีคนร้ายก่อเหตุสังหารประชาชนจำนวนมากในจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 8 - 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ให้พบหนทางเยียวยาความสูญเสียและได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐโดยเร็ว และเพื่อเป็นการรำลึกถึงดวงวิญญาณของผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ดังกล่าว ด้วยหวังว่าบทความฉบับนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนากฎหมาย และมาตรการรักษาความปลอดภัยสาธารณะเข้มแข็งมากขึ้นในอนาคตต่อไป

เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุให้มีประชาชนเสียชีวิตกว่า 30 คน และบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, 2563) กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดต่อบุคคลและสังคมในทางตรงกันที่ ได้แก่ ความสูญเสียที่เกิดแก่ผู้เสียชีวิตและครอบครัวอันเป็นที่รัก และความรู้สึกต่อประชาชนทั่วไปที่มีผลให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพจิตตามมาหลายประการ เช่น ความเครียด อาการฝันร้าย การนอนไม่หลับ (Thaipbs, 2563) เป็นต้น

เหตุการณ์ดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อประชาชนในทางตรงเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบทางอ้อมซึ่งจะปรากฏตามมาในระยะหลังอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการเกิดพฤติกรรมเลียนแบบการก่อเหตุโดยใช้ความรุนแรง โดยนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวมีการใช้ความรุนแรงด้วยอาวุธปืนหรืออาวุธสงครามในลักษณะใกล้เคียงกันเกิดขึ้นจริงอย่างน้อย 3 ครั้ง (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 2563) และมีผู้แสดงออกว่าจะก่อเหตุแต่ยังไม่ได้ลงมือกระทำจริงนับ 10 ราย ภายในระยะเวลาเพียงไม่ถึง 1 สัปดาห์เป็นต้น กรณีดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นกับความรู้สึกของบุคคล และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนบางกลุ่มที่สมควรศึกษาและแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

อนึ่ง ผู้เขียนมิได้มีความมุ่งหมายที่จะวิพากษ์หรือนำเสนอแนวทางการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวในเชิงจิตวิทยา หากแต่จะได้นำเสนอถึงปัญหาในทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่อง “ความรับผิดชอบ” และ “ความรับผิดชอบ” ของรัฐในฐานะที่เป็นผู้หน้าที่รักษาความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อรัฐไม่อาจดำเนินการตามหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญได้ ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากความบกพร่องของรัฐ โดยมีกรอบในการศึกษาในเรื่องความรับผิดชอบและการเยียวยาผู้เสียหายในเหตุการณ์ดังกล่าวตามระบบกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ

ผลการศึกษา

แนวคิดในการก่อตั้งรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยเฉพาะรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตย เชื่อว่ารัฐเกิดจากการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคม และเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน

ทั้งหลายนั้น คือ อำนาจอธิปไตยซึ่งย่อมเป็นของทุก ๆ คน ตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของฌอง ฌาคส์ ฌาคส์ (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2561) อย่างไรก็ตาม ในการปกครองรัฐสมัยใหม่ที่จำนวนประชากรมากกว่าและมีความสลับซับซ้อนของสังคมมากกว่าสังคมในสมัยบรรพกาล การมีผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ปกครองและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไทยประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐด้วยเหตุนี้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้ถูกพัฒนาขึ้นในโลกตะวันตก ตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 12 และเริ่มเบ่งบานในคริสต์ศตวรรษที่ 18 (ฐาณู ศิริฤทธิ์วัฒนา, 2562) และแผ่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา

จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อำนาจอธิปไตย และประชาชนข้างต้น จึงเป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากล และมีการบัญญัติหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน และให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญในลำดับแรก ๆ เสมอ เช่น มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติว่า “ให้อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางผู้แทนราษฎรโดยผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ” และมาตรา 20 (2) ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี บัญญัติว่า “บรรดาอำนาจของรัฐมาจากปวงชน ปวงชนใช้อำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง ...” เป็นต้น

ภายใต้แนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วรัฐเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเองฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนจึงดำรงอยู่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญด้วยในขณะเดียวกันประชาชนภายใต้รัฐเสรีประชาธิปไตยย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน (ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 2561)

หน้าที่ของรัฐในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

โดยเหตุที่ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังให้การรับรองหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเอาไว้ในมาตรา 3 ด้วย จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าประเทศไทยเองก็เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งดำรงอยู่ก็เพื่อประโยชน์ของปวงชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐจึงต้องผูกพันต่อสัญญาประชาคมและมีหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลักพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งย่อมหมายรวมไปถึงหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะด้วยนั่นเอง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น ด้วยการบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เอาไว้เป็นการเฉพาะและยังมีการบัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 52 บรรทัดแรก ความว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบัน

พระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บุรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน...”

กล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย สาธารณะให้แก่ปวงชนชาวไทย และเพื่อการนี้รัฐจึงมีอำนาจตามกฎหมายเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อรัฐมีทั้งหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายในแง่รัฐจึงจำเป็นต้อง “รับผิดชอบ” เมื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะให้สมดังเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญได้

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในแง่ที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความปลอดภัย สาธารณะระบบกฎหมายของฝรั่งเศสจึงวางฐานความคิดว่ารัฐจะต้องมี “ความรับผิดชอบ” ต่อประชาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่บุคคลทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือที่เป็นรัฐมีหน้าที่หรือความผูกมัดที่ต้องชดใช้หรือแก้ไขเยียวยาสิ่งที่ตนได้ทำขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ คำว่า “ความรับผิดชอบ” จึงมีความหมายที่กว้างกว่า “ความรับผิด” เช่นนี้ความรับผิดชอบจึงสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำละเมิด และความรับผิดชอบต่อความเสียหายโดยไม่คำนึงถึงการกระทำที่เป็นความผิดใด ๆ หรือความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (ชาญชัย แสงวงศ์, 2560) จากฐานความคิดข้างต้น ก่อให้เกิดการพัฒนาเป็นหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งอิงอยู่กับทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษ กล่าวคือ รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในกรณีที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่บางอย่างซึ่งมีความเสี่ยงภัยหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายได้โดยสภาพ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษแก่ประชาชน ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นรัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายเช่นนั้นโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่เสียหายนั้น โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ได้รับนั้นเกิดขึ้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่แต่อย่างใด (ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, 2556) เนื่องจาก แม้ว่าความเสี่ยงภัยเช่นนั้นจะเกิดขึ้นด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความเสี่ยงภัยเช่นนั้นรัฐเองที่เป็นก่อให้เกิดขึ้นดังนั้นรัฐย่อมมีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องบริหารความเสี่ยงภัยนั้นและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ประชาชนด้วยเช่นกัน ต่อเมื่อรัฐไม่สามารถป้องกันความเสียหายอันเป็นผู้สืบเนื่องจากความเสี่ยงภัยที่รัฐสร้างขึ้นได้ รัฐย่อมต้องรับผิดชอบต่อชดเชยหรือเยียวยาแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง

ในปี ค.ศ. 1916 ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นในฝรั่งเศสเป็นผลให้ทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหาย มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ผู้เสียหายจำนวนมากจึงได้รวมตัวกันฟ้องรัฐเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คดี C.E., 28 mars. 1919, Regnault – Desroziers) ข้อเท็จจริงแห่งคดีปรากฏว่าราชการทหารได้เก็บวัตถุระเบิดในไว้ในคลังอาวุธโดยมิได้มีมาตรการรักษาความปลอดภัย

ที่เพียงพอในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวว่า การเก็บวัตถุระเบิดหรือวัตถุอันตรายอื่น ๆ ในคลังอาวุธซึ่งตั้งอยู่ในเขตชุมชนเป็นการกระทำเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการแจกจ่ายอาวุธไปยังท้องถิ่นห่างไกล การดำเนินการนี้แม้จะเป็นความจำเป็นทางราชการทหารก็ตาม แต่ก็ป็นต้นเหตุให้เกิดการระเบิดดังกล่าวและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยมีได้เกิดจากสงคราม ดังนั้น รัฐจึงต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชน แม้ความเสียหายดังกล่าวจะไม่ได้เกิดจากความผิดของรัฐก็ตาม (บุบผา อัครพิมาน)

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแห่งคดีดังกล่าวข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าหากเกิดเหตุซึ่งอาวุธสงครามไปจากคลังอาวุธของรัฐเพื่อก่อความรุนแรงในประเทศฝรั่งเศส และเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนรัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งปวง โดยมีพักต้องพิจารณาถึงว่าความเสียหายเช่นนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำซึ่งรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วยหรือไม่ก็ตาม

ความรับผิดชอบของรัฐกรณีเกิดเหตุซึ่งอาวุธสงครามจากคลังอาวุธของรัฐเพื่อก่ออาชญากรรมตามระบบกฎหมายไทย

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วรัฐจะมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน แต่กรณีของประเทศไทยความรับผิดชอบต่อความเสียหายในลักษณะดังกล่าวนี้ยังถูกจำกัดอยู่บนพื้นฐานของ “ความรับผิด” ของรัฐเป็นหลัก กล่าวคือ ในการพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ซึ่งศาลจะวินิจฉัยคดีตามหลักความรับผิดชอบโดยอาศัยความผิดเป็นสำคัญ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560) ในแง่นี้รัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดกับประชาชนก็ต่อเมื่อความเสียหายเช่นนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายอื่น ๆ พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดแม้รัฐจะไม่ได้กระทำความผิดซึ่งเรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” หรือความรับผิดโดยเคร่งครัด ด้วยเช่น พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้รัฐจะต้องให้การสงเคราะห์แก่ข้าราชการซึ่งได้รับอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่, พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากความช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดจนตนเองได้รับอันตราย, พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดดังกล่าวมิได้ใช้จำกัดอยู่เพียงในระบบกฎหมายปกครองเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 (มานิตย์ จุมปา, 2554) เป็นต้นจะเห็นได้ว่าหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ดำรงอยู่ในระบบกฎหมายของไทยเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว หากแต่เมื่อเป็นกรณีที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้น ระบบกฎหมายของไทยมักจะดำเนินไปบนพื้นฐานของการพิสูจน์ว่ารัฐนั้นได้กระทำโดย “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่อ” อันเป็นผลให้เกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักคิดที่อาศัยองค์ประกอบความผิดเท่านั้น (ฉันทิกา กุลธำรงค์, 2551) ฐานความคิดดังกล่าวส่งผลให้มุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องความรับผิดชอบต่อประชาชนนั้นจำกัดอยู่ในลักษณะของ “ความรับผิด” ทำให้ในปัจจุบันการนำเอาหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่อง “ความรับผิดชอบของรัฐ” มาใช้ในระบบกฎหมายของไทยจึงมีอยู่น้อยมาก

จากความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่มีความแตกต่างกันระหว่างระบบกฎหมายของไทยกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีส่วนต่อการกำหนดหน้าที่และ “ความรับผิดชอบ” ของรัฐตามกฎหมาย และทัศนคติในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้เสนอถึงมาตรการในการเยียวยาของรัฐต่อกรณีศึกษาเหตุการณ์ชิงอาวุธสงครามจากคลังอาวุธของรัฐเพื่อก่อเหตุความรุนแรงในจังหวัดนครราชสีมา และจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบและแนวทางการพัฒนาต่อไป โดยมีรายละเอียดในการเยียวยาตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ระงับเหตุดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546จากมติที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2/2563กรณีผู้เสียชีวิต 1,000,000 บาท กรณีผู้บาดเจ็บสาหัส 200,000 บาท กรณีบาดเจ็บเล็กน้อย 100,000 บาทต่อราย (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2563ก)

(2) กรณีผู้ประกันตน จะได้รับการเยียวยาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีผู้ประกันตนได้รับการชดเชยจากการบาดเจ็บจากการทำงาน 2 ราย และมีผู้ประกันตนได้รับบาดเจ็บที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน 11 ราย (กรมประชาสัมพันธ์, 2563)

(3) กรณีเยียวยาประชาชนผู้ได้รับบาดเจ็บหรือตายกรณีเสียชีวิต ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,940,000 บาท (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 2563) โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 ประกอบกับกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2556 ข้อ 3 และข้อ 4 ซึ่งกำหนดให้จ่าย

ค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย กรณีได้รับบาดเจ็บเป็นค่ารักษาพยาบาลไม่เกิน 30,000 บาท ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ ไม่เกิน 20,000 บาท ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ อัตราวันละ 200 บาท ระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และค่าตอบแทนความเสียหายอื่นอีกไม่เกิน 30,000 บาท กรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตายเป็นค่าตอบแทนไม่เกิน 30,000 บาท ค่าจัดการศพไม่เกิน 20,000 บาท ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูไม่เกิน 30,000 บาท และค่าเสียหายอื่นอีกไม่เกิน 30,000 บาท

(4) กรณีเยียวยาประชาชนผู้เสียหายเพิ่มเติม ตามมติของคณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยสำนักนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ซึ่งมีมติดังกล่าวกำหนดให้ผู้เสียชีวิตได้รับเงินชดเชยจำนวน 1,000,000 บาท บาดเจ็บสาหัส 200,000 บาท บาดเจ็บ 100,000 บาท ต่อราย และเงินช่วยเหลือกรณีทรัพย์สินเสียหาย ฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ รวมทั้งสิ้น 27 ราย เป็นจำนวนเงิน 34,800,000 บาท (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2563)

จากมาตรการทางกฎหมายที่รัฐดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินการตามข้อ (3) และ (4) นั้นมีประเด็นอันสมควรได้รับการวิพากษ์ดังต่อไปนี้

ประการแรกค่าชดเชยตามที่พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ประกอบกับกรอบในการพิจารณาตามที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2556 กำหนดไว้มีจำนวนเงินชดเชยที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบันแม้มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติรับรองว่าสิทธิหรือประโยชน์ซึ่งผู้เสียหายหรือจำเลยได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ จะไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายหรือจำเลยพึงได้รับตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นการเปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ตามกฎหมายอื่น หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธการอนุมัติเงินชดเชยหรือเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชดเชยความเสียหายที่น้อยเกินสมควรได้ แต่หากพิจารณาต่อไปถึงความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายไทยแล้ว กรณีดังกล่าวจะอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งโดยหลักพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณาบนพื้นฐานของ “ความรับผิด” โดยอาศัยองค์ประกอบความผิดเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐจะไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการรักษาความปลอดภัยในระดับปกติตามหลักเกณฑ์และวิธีการหรือระเบียบเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยแล้ว

ประการที่สอง หากพิจารณาในแง่ที่ว่าเขตอำนาจของศาลปกครองไทยนั้นอาจรวมไปถึงอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น เป็นลักษณะความรับผิดซึ่งมิใช่ทั้งความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดทางสัญญาทางปกครอง เนื่องจากกรณีทั้งสองนั้นได้มีการบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ดังนั้น จึงอาจอนุมานได้ว่าผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่จะเปิดช่องให้ศาลปกครองเป็นผู้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองในเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นมา (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560: 363-364) อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงการนำเอาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในศาลปกครองแล้วพบว่าการปรับใช้หลักการดังกล่าวอย่างจำกัด อีกทั้งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการโต้แย้งคำสั่งในการให้จ่ายเงินชดเชยซึ่งเห็นว่ามันน้อยเกินไป เช่น คดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในที่ที่มีการตั้งเสาไฟฟ้าและเดินแนวสายไฟฟ้าในที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2545) คดีผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิในพื้นที่สร้างเขื่อนฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้รัฐจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ กรณีการสร้างเขื่อนปากคังชลสิทธิ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.123/2550) การฟ้องขอให้รัฐจ่ายเงินรางวัลนำจับในคดียาเสพติด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 360/2551) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาเพื่อรับปัญหาข้างต้นไว้วินิจฉัยนั้น ศาลปกครองก็ยังคงพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของหลัก “ความรับผิด” ของรัฐเช่นเดิม กล่าวคือ ประชาชนจะมีสิทธิในการฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลยังคงพิจารณาว่าการกระทำของรัฐนั้นมีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่หรือกำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และยังต้องประกอบกับจะต้องมีคำสั่งในการให้หรือปฏิเสธการให้เงินชดเชยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากผู้เสียหายซึ่งได้รับการเยียวยาจากรัฐในกรณีเหตุความรุนแรงที่จังหวัดนครราชสีมาเห็นว่าเงินชดเชยดังกล่าวนั้นไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ตนเองได้รับก็อาจอาศัยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ให้จ่ายเงินชดเชยเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องรับผิด และคณะกรรมการได้พิจารณามีคำสั่งให้เงินชดเชยต่อผู้เสียหายไว้แล้วนั่นเอง

ประการที่สามจากหลักคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายไทยประกอบกับบทวิเคราะห์ประการที่สองข้างต้น ส่งผลให้ประชาชนมิใช่ผู้ทรงสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่รัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน หากแต่สิทธิในการเป็น “ผู้เสียหาย” ซึ่งจะมีสิทธิได้รับการ

เยียวจาการัฐนั้นถูกจำกัดอยู่เพียงเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น วิธีการดำเนินไปของกฎหมายไทยในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมไม่สอดคล้องต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐจะต้องผูกพันต่อสัญญาประชาคมและมีหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะอันหมายความว่าในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ อีกทั้งยังส่งผลให้การบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 52 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น ยังไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการสร้างความตระหนักในหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชนได้

ประการที่สี่ มาตรการเยียวยาความเสียหายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 เป็นเพียงแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่มีความมั่นคงเพียงพอต่อเช่นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทำให้การแก้ไข เพิ่มเติม หรือการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติเงินชดเชยแก่ผู้เสียหาย ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมืองซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดุลพินิจในการอนุมัติเงินชดเชยจึงผูกติดอยู่กับนโยบายของฝ่ายการเมือง

มาตรการเยียวยาความเสียหายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย อาจมีข้อดีในแง่ของความคล่องตัวและรวดเร็วในการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ในอีกแง่หนึ่งก็อาจนำมาซึ่งปัญหาความเสมอภาคด้วยเช่นกัน เช่น ในกรณีที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ในกรณีเกิดเหตุก่อการร้ายขึ้น ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดการให้ความช่วยเหลือในกรณีก่อการร้ายเพิ่มเติมจากระเบียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2550 เป็นผลทำให้ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบ จะได้รับความช่วยเหลือมากกว่าผู้เสียหายจากความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 (อัญญา สาเรือง, 2561) เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการใช้ดุลพินิจในการอนุมัติเงินชดเชยมากหรือน้อยเพียงใด รวมถึงการปฏิเสธการให้เงินชดเชยนั้นอยู่ในอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย) ในลักษณะค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งในแต่ละกรณีก็มีการกำหนดให้เงินชดเชยในอัตราที่แตกต่างกันเช่น กรณีจากเหตุน้ำท่วมอันเป็นผลมาจากพายุนีโพลในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติให้เงินชดเชยแก่ครอบครัวของผู้เสียชีวิต 50,000 บาทต่อรายเท่านั้น (กรมประชาสัมพันธ์, 2562) เมื่อเทียบกับกรณีเหตุความรุนแรงที่จังหวัดนครราชสีมาซึ่งได้รับเงินชดเชยกรณีเสียชีวิตถึง 1,000,000 บาท จะเห็นได้ถึงความแตกต่างของ

จำนวนเงินชดเชยที่ครอบครัวของผู้เสียชีวิตได้รับซึ่งไม่ปรากฏถึงเหตุผลหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการให้ค่าชดเชยต่อเหตุความรุนแรงที่จังหวัดนครราชสีมาเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการที่รัฐก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเพิ่มขึ้นแก่ประชาชน ต่างจากการเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติซึ่งแม้รัฐจะมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ตาม แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเกิดพายุไต้ฝุ่นและน้ำมาซึ่งวาตภัยและอุทกภัยนั้นเป็นภัยธรรมชาติที่ไม่มีรัฐบาลใด ๆ สามารถป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ ในแง่นี้ความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อประชาชนในเหตุการณ์ความรุนแรงที่จังหวัดนครราชสีมาจะต้องมีมากกว่าและสมควรได้รับเงินชดเชยที่มากกว่า แต่หากพิจารณาในแง่ของผู้เสียหายทั้งในด้านความรู้สึกสูญเสีย และปัญหาทางเศรษฐกิจที่ครอบครัวของผู้เสียชีวิตจะต้องเผชิญควรอยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นจำนวนเงินชดเชยในกรณีเสียชีวิตของคณะกรรมการชุดเดียวกันภายใต้ระเบียบการเยียวยาเดียวกันจึงไม่ควรแตกต่างกันดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพิจารณาอนุมัติเงินเยียวยาจึงไม่ควรขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหารซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สรุป

จากการศึกษาสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าระบบกฎหมายของไทยยังไม่ให้การยอมรับหลักการที่กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในลักษณะที่เป็น “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” หรือความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด หากแต่การพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐนั้นยังคงอยู่บนพื้นฐานขององค์ประกอบความผิดเป็นหลัก โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐจะต้องรับผิดชอบและเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายแม้รัฐจะไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งหากเป็นกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ประชาชนย่อมไม่อาจอ้างสิทธิเพื่อให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายได้ หากรัฐสามารถพิสูจน์ได้ว่ามิได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนมิใช่ผู้ทรงสิทธิในเรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาถึงกรณีศึกษาผู้เขียนเห็นว่าอาจเกิดปัญหาทางกฎหมายขึ้นได้หลายประการ กล่าวคือ การเยียวยาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มีจำนวนเงินชดเชยที่ไม่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เมื่อผู้เสียหายต้องการเรียกร้องเงินชดเชยที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อาจไม่สามารถกระทำได้อีกเนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของไทยยังคงยึดถือหลักความรับผิดโดยอาศัยองค์ประกอบความผิดเป็นหลัก ซึ่งแม้ว่าอาจสามารถอาศัยช่องทางของบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็พบว่ามี

ข้อจำกัดในเรื่องของการยอมรับและการนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้อยู่มาก และแม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้จัดตั้งกองทุนกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ค่าชดเชยเพิ่มเติมแก่ผู้เสียหายก็ตามแต่มาตรการดังกล่าวยังผูกติดอยู่กับนโยบายทางการเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ส่งผลให้ในทางปฏิบัติพบปัญหาความเสมอภาคในการพิจารณาอนุมัติเงินชดเชยที่แตกต่างกัน และการขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่ชัด อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังเป็นเพียงระเบียบที่มีความมั่นคงน้อยกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกด้วย

ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางในการพัฒนากลไกในการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหายจากกรณีที่รัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้นแก่สังคมและประชาชน ดังนี้

1. เพื่อให้สอดคล้องต่อพันธกิจพื้นฐานของรัฐตามระบอบเสรีประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรมีการศึกษาเพื่อตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อกรณีที่รัฐสร้างความเสี่ยงภัยให้เกิดขึ้นแก่สังคมหรือประชาชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนผู้เสียหายอันเป็นผลสืบเนื่องจากความเสี่ยงภัยที่เพิ่มขึ้นเป็นผู้ทรงสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายเช่นนั้น เนื่องจาก โดยบริบทของระบบกฎหมายไทยการพัฒนาหลักกฎหมายขึ้นโดยองค์การตุลาการนั้นเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

2. กฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหายอันได้รับผลจากความเสียหายที่รัฐเป็นผู้ก่อขึ้นนั้นควรอยู่ในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดแนวทางในการประเมินที่มีหลักเกณฑ์เพียงพอให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติและสร้างบรรทัดฐานที่เสมอภาคแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายในกรณีต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม

3. สร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงหน้าที่ของรัฐและความรับผิดชอบต่อประชาชนว่ามีได้จำกัดอยู่เพียงแค่ความรับผิดชอบเมื่อกระทำความผิดเท่านั้น อันจะนำไปสู่การสร้างมาตรการรักษาความปลอดภัยในจุดเสี่ยงภัยพิเศษและความรับผิดชอบต่อรัฐที่มีต่อประชาชนที่สูงขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2561). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ฐากูร ศิริยุทธีวัฒนา. (2562). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2561). **ทฤษฎีสถิตขั้นพื้นฐาน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- บุบผา อัครพิมาน. (มปป.). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). คำอธิบายกฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. (2563). แถลงสรุปยอดเหตุกราดยิงโคราช ตาย 30 บาดเจ็บ 85 ราย. ออนไลน์. แหล่งที่มา: <https://www.dailynews.co.th/crime/756717>. สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2563.
- Thaipbs(2563). รอบ 6 วัน หลังเหตุกราดยิงโคราช มีคนทุกข์ใจกว่า 270 คน. ออนไลน์. แหล่งที่มา: <https://news.thaipbs.or.th/content/288959>. สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2563.
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2556). ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- กรมประชาสัมพันธ์. (2563). กระทรวงแรงงาน เร่งดูแลช่วยเหลือลูกจ้างผู้ประกันตนที่เสียชีวิตและบาดเจ็บ จากเหตุกราดยิงที่จังหวัดนครราชสีมา อย่างรวดเร็ว. ออนไลน์. แหล่งที่มา: http://nwnt.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TCATG200213125923983. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2563.
- หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (2563). ยธ. อนุมัติเยียวยาผู้เสียชีวิตจากเหตุกราดยิง 27 ศพ. ออนไลน์. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/865993>. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2563.
- กรมประชาสัมพันธ์. (2563). นายกรัฐมนตรีมอบเงินกองทุนฯ สำนักนายกรัฐมนตรี ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับบาดเจ็บและครอบครัวผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความรุนแรง ณ จ.นครราชสีมา ย้ำให้บริหารจัดการให้ดี ใช้เงินให้เกิดประโยชน์. ออนไลน์. แหล่งที่มา: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/26617>. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2563).

