

บทวิเคราะห์คดี : ความรับผิดของรัฐกับข้อต่อสู้ว่าด้วยงบประมาณ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563)

ณัฐภัทร ประเสริฐวิทย์*

บทนำ

ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดบทบัญญัติบางประการขึ้นมาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงเพื่อรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของตน¹ การไม่นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เกิดละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน² ส่งผลให้บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดซึ่งรวมถึงองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด และข้อต่อสู้ในการปฏิเสธความรับผิดต่าง ๆ เช่น ความประมาทของผู้เสียหายเอง และความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ยังคงถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดในฐานะกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่า การปรับใช้บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐนั้น มีข้อพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษต่างจากความรับผิดของเอกชนบ้างหรือไม่ประการใด

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563 นี้ ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดในสองประเด็น โดยในประเด็นแรก ศาลพิจารณาว่า น้ำท่วมไม่ใช่เหตุโดยตรงที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เกิดจากเหตุตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นข้อต่อสู้ที่สามารถพบได้ทั่วไปและมีการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้งในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดทั้งของหน่วยงานของรัฐและเอกชน ส่วนประเด็นที่สอง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้อง แต่ศาลเห็นว่า กรณีไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด โดยหนึ่งในเหตุผลที่น่าสนใจซึ่งศาลหยิบยกขึ้นมาประกอบการวินิจฉัยข้างต้นนั้น คือ “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณา เนื่องจากอาจมีนัยสำคัญที่ทำให้เห็นถึงข้อพิจารณาที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองได้

* พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 3 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บทวิเคราะห์คดีนี้จะมุ่งเน้นไปที่การให้เหตุผลในการวินิจฉัยของศาล โดยเฉพาะประเด็น “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” โดยภายหลังจากที่ได้สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว จะได้นำเสนอถึงแนวคิดที่ว่าด้วยข้อต่อสู้เกี่ยวกับงบประมาณในคดีละเมิดจากหน่วยงานของรัฐในประเทศออสเตรเลียที่มีการกล่าวถึงข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งรวมถึงงบประมาณอย่างกว้างขวาง และเป็นข้อต่อสู้ในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐอย่างหนึ่งที่ระบุไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย และในตอนท้ายจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบถึงการหยิบยกข้อต่อสู้ดังกล่าวในคดีนี้ว่า เป็นไปในบริบทเดียวกันกับที่ปรากฏในประเทศออสเตรเลียหรือไม่ อย่างไร

1. สาระสำคัญของคำพิพากษา

1.1 ข้อเท็จจริงในคดี

กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ดำเนินโครงการชลประทาน (โครงการชลประทานชะมวง) ระยะแรก ประกอบด้วย การก่อสร้างฝายและคลองส่งน้ำ 2 สาย เพื่อทดน้ำไว้ใช้ในพื้นที่สองข้างของคลอง (คลองรัตนภูมิ) ประกอบด้วย คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวาและคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 1 ต่อมา ได้รับการเรียกร้องจากประชาชนที่อยู่นอกเขตชลประทานของโครงการระยะที่ 1 ให้มีการช่วยเหลือทางฝั่งซ้ายของคลองเนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในการทำนา กรมชลประทานจึงได้ดำเนินโครงการชลประทานระยะที่ 2 และเห็นชอบให้สำนักชลประทานที่ 16 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้ายสายที่ 2 โดยมีปลายคลองส่งน้ำสิ้นสุดในบริเวณพื้นที่ทำนาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2517

ในปี พ.ศ. 2552 ตัวแทนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้มีหนังสือถึงราชเลขาธิการเพื่อขอพระราชทานโครงการก่อสร้างระบบส่งน้ำชลประทานเพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วมที่เกิดจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 จนเกิดการหารือจากหลายฝ่ายและสรุปเป็นแนวทางแก้ไขเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติม และขุดลอกคลองธรรมชาติซึ่งเป็นคลองระบายน้ำอีก 4 สาย ที่ดินเงินอันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดน้ำท่วม

โครงการชลประทานสงขลาได้ดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว โดยได้ดำเนินการขุดลอกคลองทั้งสี่จนแล้วเสร็จ ส่วนการก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 ต่อจากเดิมนั้น โครงการชลประทานสงขลาได้ดำเนินการสำรวจและออกแบบการสร้างคลองส่งน้ำฝั่งซ้ายตามข้อเสนอ และได้ทำหนังสือขออนุมัติในหลักการจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และได้รับการอนุมัติในหลักการเพื่อจัดหาที่ดินสำหรับดำเนินโครงการฯ อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้างดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากติดปัญหาในขั้นตอนจัดซื้อที่ดินเพื่อดำเนินโครงการ

ในการประชุมเพื่อชี้แจงข้อตกลงราคาที่ดินจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดหาที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับประชาชนในพื้นที่ตามแนวการก่อสร้างที่อนุมัติในหลักการ ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเสนอราคาจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่มาก

เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถจัดซื้อที่ดินได้ จนต่อมาภายหลังได้ข้อสรุปให้มีการเปลี่ยนแนวการก่อสร้าง คลองส่งน้ำใหม่ และมีการประชุมหารือแนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าว โดยในการประชุม ประชาชนที่เข้าร่วม ยังคงมีข้อเสนอให้จัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่มาก ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อดำเนินการได้และไม่ได้ดำเนินการ เข้าสำรวจและออกแบบต่อ พร้อมทั้งเสนอให้หาวิธีการอื่นที่ไม่ต้องจัดซื้อที่ดินที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรต่อไป

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและประกอบอาชีพทำนาในที่ดินดังกล่าวนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยอ้างว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินโครงการระบบส่งน้ำ ก่อสร้างคลองส่งน้ำโดยมีปลายคลองส่งน้ำสิ้นสุดบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดี และราษฎรอื่นใช้ทำนา เป็นเหตุให้ปริมาณน้ำซึ่งปกติจะไหลกระจายไปทั่วพื้นที่ไหลมารวมกันที่คลองส่งน้ำ ในโครงการดังกล่าว และเอ่อท่วมไปยังบริเวณพื้นที่ทำนาของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีร่วมกับ ประชาชนอื่นจะได้ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมจากคลองส่งน้ำเดิมเพื่อให้ ปลายคลองส่งน้ำไปสิ้นสุดที่ทะเลสาบสงขลาเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่ต้องขาดรายได้เนื่องจากน้ำท่วมที่นาซึ่งเกิดจาก การกระทำและการเพิกเฉยของผู้ถูกฟ้องคดี

1.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา คือ การกระทำการและไม่กระทำการ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองถือเป็นการกระทำละเมิด อันจะมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยมีมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทกฎหมายหลักในการพิจารณา อย่างไรก็ดีตาม ศาลไม่มีการพิจารณาในองค์ประกอบของการกระทำละเมิดมากนัก ส่วนใหญ่จะยกเหตุ ที่ทำให้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นการกระทำละเมิด

ศาลปกครองสูงสุดแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองประเด็นตามการกระทำการ และไม่กระทำการที่ถูกกล่าวอ้าง ได้แก่ ประเด็นที่ 1 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างคลองส่งน้ำในโครงการระบบส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 สิ้นสุดบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีใช้ประกอบอาชีพ ทำนา เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ และประเด็นที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติม ต่อจากคลองส่งน้ำในโครงการระบบส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายและจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่

ประเด็นที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาองค์ประกอบความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลเพื่อวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว โดยภายหลังศาลได้พิจารณาถึงลักษณะและเส้นทางของมวลน้ำ ตามธรรมชาติประกอบกับการมีอยู่ของคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปริมาณน้ำที่ไหลสู่คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 นั้น “ไม่มีปริมาณมากพอที่จะเป็นสาเหตุโดยตรง ที่ทำให้เกิดน้ำท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่อาจทำนาในที่ดิน

ของตนได้”³ “แต่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและตามสภาพภูมิประเทศ”⁴ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่ได้เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่ 2 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กับการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ ประกอบกับข้อขัดข้องและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ในชั้นแรก ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีพิพาทเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ โดยอ้างอิงถึงหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และข้อ 2 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 จากนั้น จึงพิจารณาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เพิ่มเติม เป็นการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ ในการพิจารณา ประเด็นดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดคำนึงถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำมาใช้แก้ไขปัญหา ประกอบกับเหตุผลที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการให้ได้ ตลอดจนขั้นตอนต่อ ๆ ไปที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะเหตุขัดข้องนั้น โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามแนวทางแก้ปัญหาแล้ว ส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ได้ขุดลอกคลองสี่สาย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของน้ำท่วมแล้ว ส่วนการก่อสร้างคลองส่งน้ำ ที่ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างนั้น ได้มีการอนุมัติในหลักการแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากติดปัญหา อุปสรรคในขั้นตอนจัดซื้อที่ดิน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้กล่าวต่อไปว่า “เป็นปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ”⁵ และวินิจฉัยว่า กรณีไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิด จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้หยิบยก “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพ ในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ขึ้นมาเป็นหนึ่งในเหตุผลสนับสนุนเพื่อวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้ก่อสร้างคลองส่งน้ำให้แล้วเสร็จตามแผนไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจจะทำให้เข้าใจไปได้ว่าเป็นข้อต่อสู้ของหน่วยงานของรัฐต่อความรับผิด ทางละเมิดจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นข้อพิจารณาที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองได้

ข้อต่อสู้ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดด้านงบประมาณในลักษณะเช่นนี้ ได้รับการพิจารณาในระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลียและได้บัญญัติให้เป็นข้อต่อสู้เกี่ยวกับ ความรับผิดทางแพ่งของหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป หลังจากนั้น จึงจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบว่าข้อต่อสู้ว่าด้วย “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพ ในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563 นี้ มีลักษณะเหมือนหรือแตกต่าง

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 29.

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30.

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30-31.

กับข้อต่อสู้ของหน่วยงานของรัฐที่ปรากฏในระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และจะสามารถสรุปว่าปัญหาดังกล่าวมีความชัดเจนเพียงพอ ซึ่งจะถือว่าเป็นข้อพิจารณาที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองได้หรือไม่

2. ข้อต่อสู้เกี่ยวกับงบประมาณในคดีละเมิดของหน่วยงานของรัฐในประเทศออสเตรเลีย

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรซึ่งรวมถึง “ข้อจำกัดด้านงบประมาณ” เป็นข้อพิจารณาที่พบได้ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย ทั้งในกฎหมาย common law และกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังการทบทวนกฎหมายว่าด้วยการกระทำโดยประมาท (Review of the Law of Negligence (‘Ipp Report’))⁶ ซึ่งเป็นที่มาของการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability Act) อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศออสเตรเลีย ส่งผลให้หลายมลรัฐมีการกำหนดข้อต่อดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง โดยข้อต่อดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของข้อต่อสู้ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานทางปกครองสามารถหยิบยกขึ้นมาต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิด ที่เรียกว่า “ข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย (policy defence)”

ตั้งแต่อดีต ศาลในประเทศออสเตรเลียมักมีความลังเลที่จะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดเมื่อจำเป็นต้องมีการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถานะและหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง⁷ โดยศาลมักจำกัดตนเองในการเข้าไปพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร (allocation of resources) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมในประเด็นต่าง ๆ⁸ หรือมักมองว่าเป็นประเด็นที่ไม่สามารถเข้าไปตัดสินได้ (non-justiciable)⁹ ด้วยเหตุที่มองว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายหรือการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย (Separation of powers)¹⁰ และข้อคำนึงในลักษณะดังกล่าวถูกนำไปพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยการกระทำโดยประมาท (Review of the Law of Negligence) ของหน่วยงานทางปกครอง (public authorities) ในฐานะ “ข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย (policy defence)”

⁶ Panel of Eminent Persons, Review of the Law of Negligence : Final Report, 2002, (‘Ipp Report’).

⁷ Justine Bell-James and Kit Barker, “Public Authority Liability for Negligence in the Post-IPP Era : Sceptical Reflections on the ‘Policy Defence’,” Melbourne University Law Review Vol. 40 (1), 2016, p. 1 (5-6).

⁸ *Ibid*, p. 6.

⁹ Greg Weeks, “Private law litigation against the government : are public authorities and private actors really ‘the same’ ?,” University of New South Wales Law Research Paper No. 2010-68, 2010, p. 1 (13), [Online], retrieved from <https://ssrn.com/abstract=1721884> เมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

¹⁰ Mark Aronson, “Government Liability in Negligence,” Melbourne University Law Review Vol. 32 (1), 2008, p. 44 (56-58).

2.1 ข้อเสนอว่าด้วย “ข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย (policy defence)” ภายใต้รายงานฉบับสมบูรณ์ในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยการกระทำโดยประมาท (Review of the Law of Negligence : Final Report (2002) ('Ipp Report'))

ข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย (policy defence) ปรากฏในการพิจารณาของข้อพิจารณาที่ 39 (recommendation 39)¹¹ ของรายงานฉบับสมบูรณ์ในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยการกระทำโดยประมาท หรือ Ipp Report ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาในส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง โดย Ipp Report ได้แยกกรณีซึ่งเป็นที่มาของข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบายออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร (allocating resources) และกรณีที่สอง เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านนโยบายทางสังคม (making social policy)¹² ซึ่งข้อพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณนั้น ปรากฏอยู่ในกรณีแรก

กรณีแรก Ipp Report ได้กล่าวถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เช่น หน่วยงานเกี่ยวกับทางหลวง หรือ หน่วยงานเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ มักตกเป็นเป้าของการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากการกล่าวหาว่า หน่วยงานทางปกครองเหล่านั้นไม่ได้ทำให้สถานที่หรือบริเวณที่อยู่ภายใต้อำนาจดูแลของหน่วยงานมีความปลอดภัยอย่างเพียงพอต่อผู้ที่เข้ามาใช้งาน โดยที่หน่วยงานทางปกครองมีงบประมาณที่จำกัดและต้องจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้กับการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่หลากหลาย ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวจึงอาจประสงค์ที่จะโต้แย้งได้ว่า ตนได้มีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างรอบคอบและถี่ถ้วนแล้ว และหากไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับภารกิจดังกล่าว ก็ไม่อาจทำให้สถานที่นั้นปลอดภัยมากกว่าที่เป็นอยู่ได้ ทั้งนี้ มีความกังวลว่า หากหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบการกระทำโดยประมาท (negligence) จากการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตั้งอยู่บนข้อจำกัดด้านทรัพยากรแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองอันเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹³

กรณีที่สอง Ipp Report ยกตัวอย่างกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านนโยบายทางสังคมว่า อาจมีผู้ฟ้องหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอากาศยานและท่าอากาศยาน จากการที่สนามบินตั้งอยู่ในเขตชุมชนจนก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงและก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพแก่ตน ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจต้องการโต้แย้งว่า การพิจารณาสถานที่ตั้งของสนามบินและเส้นทางการบินนั้นเป็นการตัดสินใจโดยตั้งอยู่บนเหตุผลทางด้านสังคมและการเมือง (social and policy consideration) และได้มีการพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายอย่างถี่ถ้วนแล้ว ในกรณีเช่นนี้ Ipp Report เห็นว่า การที่ยอมให้กรณีข้างต้นนี้ก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดจากการกระทำโดยประมาทมีข้อกังวล

¹¹ Panel of Eminent Persons, *op. cit.* 6, pp. 151-158.

¹² *Ibid*, pp. 151-153.

¹³ *Ibid*, p. 151.

สามประการ ได้แก่ *ประการแรก* ศาลอาจไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการเข้าไปวินิจฉัยการตัดสินใจทางนโยบาย (political) ว่าสมเหตุสมผลหรือไม่ *ประการที่สอง* ศาลไม่ใช่หน่วยงานที่เหมาะสมที่จะเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของการตัดสินใจทางนโยบายเนื่องจากไม่ใช่ผู้แทนประชาชนในทางการเมือง และไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง *ประการที่สาม* การเข้าไปพิจารณาว่า การตัดสินใจหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองนั้นสมเหตุสมผลหรือไม่ อาจต้องใช้ต้นทุนและเวลามาก¹⁴

จากกรณีทั้งสองข้างต้น Ipp Report จึงได้มีข้อเสนอให้ “การตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางนโยบาย อันได้แก่ บรรดาการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเงิน เศรษฐกิจ การเมือง ปัจจัยหรือข้อจำกัดอื่นทางสังคม ไม่อาจหยิบยกมาเพื่อใช้พิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิตหรือร่างกายที่เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐกระทำโดยประมาทหรือละเลยต่อหน้าที่ทางมหาชน (public function) ได้ เว้นแต่การตัดสินใจนั้นจะเป็นการตัดสินใจที่ไม่สมเหตุสมผลอย่างร้ายแรง จนถึงขั้นที่ไม่อาจมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดที่อยู่ในสถานะเดียวกันจะตัดสินใจเช่นนั้น” (so unreasonable that no reasonable public functionary in the defendant’s position could have made it)¹⁵

แม้ทั้งสองกรณีจะมีความเกี่ยวพันกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ดังที่ Ipp Report ได้พิจารณาและจัดทำข้อเสนอภายใต้หัวข้อเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วน จะเห็นได้ว่า ประเด็นว่าด้วย “ข้อจำกัดด้านงบประมาณ” ปรากฏอยู่ในกรณีแรกซึ่งเกี่ยวข้องกับ “การบริหารจัดการทรัพยากร” ที่มีอยู่อย่างจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ มากกว่ากรณีที่สองซึ่งพุ่งเป้าไปที่ประเด็นการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐบนเหตุผลทางสังคม อนึ่ง ข้อเสนอข้างต้นของ Ipp Report นำไปใช้เป็นข้อพิจารณาสำคัญในการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability Act) โดยปรากฏเป็นข้อพิจารณาย่อยหลายประการซึ่งทำให้ข้อพิจารณาว่าด้วย “ข้อจำกัดด้านงบประมาณ” แยกต่างหากจากข้อพิจารณาอื่น ๆ อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

¹⁴ Ibid, p. 153.

¹⁵ Ibid, p. 158.

“Recommendation 39

The Proposed Act should embody the following principle:

In any claim for damages for personal injury or death arising out of negligent performance or non-performance of a public function, a policy decision (that is, a decision based substantially on financial, economic, political or social factors or constraints) cannot be used to support a finding that the defendant was negligent unless it was so unreasonable that no reasonable public functionary in the defendant’s position could have made it.”

ถ้อยคำข้างต้นนี้ เป็นถ้อยคำที่ปรับเปลี่ยนมาจาก “Wednesbury Unreasonableness” อันมีที่มาจากคดี Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation [1947] 2 All ER 680 ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจที่บกพร่องอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it)

2.2 ข้อพิจารณาว่าด้วยหลักการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง

จากข้อเสนอที่ปรากฏใน Ipp Report มลรัฐส่วนใหญ่ในประเทศออสเตรเลีย ได้ตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability Act) ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ประกอบกับ หลักกฎหมายที่ปรากฏในระบบ common law โดย “ข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย (policy defence)” จะปรากฏ ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วย “ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ” (Liability of public and other authorities) ซึ่งข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “การบริหารจัดการทรัพยากร” มักปรากฏบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (Principles concerning resources, responsibilities etc of public or other authorities) ที่คล้ายคลึงกัน¹⁶ ดังที่ปรากฏในมาตรา 42 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Civil Liability Act 2002 (NSW)) ในลักษณะที่เป็นข้อพิจารณาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องคำนึงถึงหรือหยิบยกขึ้นมาประกอบการพิจารณา ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ แบ่งเป็น 4 ประการ ได้แก่ (1) ภาระหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ นั้น ย่อมถูกจำกัดโดยทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรอื่น ๆ เท่าที่มีอยู่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น (2) การจัดสรร ทรัพยากร (general allocation) เหล่านั้นของหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจถูกโต้แย้งได้ (3) ภาระหน้าที่ ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ นั้น ย่อมต้องคำนึงถึงบรรดาภารกิจหน้าที่ทั้งหลายของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่จำกัดเพียงแค่หน้าที่ที่ปรากฏในกรณีพิพาทเท่านั้น และ (4) หน่วยงานของรัฐย่อมอาจกล่าวอ้างว่า ได้ดำเนินการตามกระบวนการทั่วไปหรือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เพื่อเป็นหลักฐานว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกรณีพิพาทอย่างเหมาะสมแล้วได้¹⁷ ทั้งนี้ เป็นที่ค่อนข้างชัดเจนในตัวอักษรว่า ข้อพิจารณา

¹⁶ Mark Aronson, *op. cit.* 10, p. 62 and Jelisaveta Kyriakakis et al, Contemporary Australian Tort Law, 2019, Cambridge University Press, pp. 88-89.

¹⁷ Civil Liability Act 2002 (NSW).

Section 42 “Principles concerning resources, responsibilities etc of public or other authorities

The following principles apply in determining whether a public or other authority has a duty of care or has breached a duty of care in proceedings for civil liability to which this Part applies—

(a) the functions required to be exercised by the authority are limited by the financial and other resources that are reasonably available to the authority for the purpose of exercising those functions,

(b) the general allocation of those resources by the authority is not open to challenge,

(c) the functions required to be exercised by the authority are to be determined by reference to the broad range of its activities (and not merely by reference to the matter to which the proceedings relate),

(d) the authority may rely on evidence of its compliance with the general procedures and applicable standards for the exercise of its functions as evidence of the proper exercise of its functions in the matter to which the proceedings relate.”

ที่อาจเกี่ยวข้องกับ “การบริหารจัดการทรัพยากร” โดยตรงมีเพียงข้อพิจารณาประการที่ (1) และ (2) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลักษณะถ้อยคำที่ค่อนข้างกว้างในลักษณะที่เป็น “หลักการที่ต้องคำนึงถึงในการพิจารณา” ในการพิจารณาคดีจึงอาจปรากฏการกล่าวถึงข้อพิจารณาประการอื่นประกอบกันด้วยหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับข้อพิจารณาทั้งสองประการมากขึ้น จะได้กล่าวถึงบริบทของข้อพิจารณาทั้งสองประการและการปรับบทบัญญัติของกฎหมายของศาลในประเทศออสเตรเลียต่อไป

2.3 บริบทของข้อพิจารณาว่าด้วย “การบริหารจัดการทรัพยากร” และการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายของศาลในประเทศออสเตรเลีย

แม้ข้อพิจารณาประการที่ (1) และ (2) ข้างต้น จะปรากฏอยู่ภายใต้มาตรา 42 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Civil Liability Act 2002 (NSW)) ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ แต่การปรับใช้ข้อพิจารณาดังกล่าวยังคงต้องนำบทบัญญัติทั่วไปอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางแพ่งมาพิจารณาประกอบด้วย เช่น บทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวัง (duty of care)¹⁸ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาว่า บุคคลมีการละเมิดต่อหน้าที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวังหรือใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงบริบทของการปรับใช้ข้อพิจารณาทั้ง 2 ประการ จะได้ยกตัวอย่างการปรับใช้ในคดี ดังนี้

(1) ในคดี State of New South Wales v Ball¹⁹ ผู้ฟ้องคดี (Ball) ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐนิวเซาท์เวลส์ในการที่ตนมีภาวะความผิดปกติเกิดขึ้นหลังความเครียดที่สะเทือนใจ (Post-traumatic stress disorder (PTSD)) จากการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า อาการดังกล่าวเกิดจากการที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับคดีการใช้ความรุนแรงทางเพศในเยาวชน (child sexual abuse)²⁰ โดยการทำงานตำรวจ (NSW Police Service) ได้ปรับลดงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานของหน่วยของตน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีปริมาณงานที่มากเกินไป และต้องเผชิญเหตุการณ์ที่ไม่น่าพึงประสงค์จากการปฏิบัติหน้าที่เพียงคนเดียวอยู่บ่อยครั้ง²¹ ซึ่งในการพิจารณาคดี แม้จะมีการถกเถียงในประเด็นว่า การจัดสรรทรัพยากรของสำนักงานตำรวจที่ถูกโต้แย้งในคดีนั้น เป็นการจัดสรรทรัพยากรแบบ “ทั่วไป” (general allocation) หรือ “เฉพาะเจาะจง” (specific allocation)²² ศาลวินิจฉัยว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปรับลดงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นการโต้แย้งในประเด็น

¹⁸ Campbell, Justice S “An Introduction to the Civil Liability of Public Authorities - State Legal Conference,” New South Wales Judicial Scholarship, 2014, p. 4, [Online], retrieved from <https://classic.austlii.edu.au/au/journals/NSWJSchol/2014/13.html> เมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2568.

¹⁹ State of New South Wales v Ball [2007] NSWCA 71.

²⁰ State of New South Wales v Ball [2007] NSWCA 71 [2].

²¹ State of New South Wales v Ball [2007] NSWCA 71 [3].

²² State of New South Wales v Ball [2007] NSWCA 71 [12].



การจัดสรรทรัพยากร (general allocation) ของสำนักงานตำรวจ และไม่ใช้ประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นมาต่อสู้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42(b) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Civil Liability Act 2002 (NSW))²³

(2) ในคดี Weber v Greater Hume Shore Council²⁴ สมาทท้องถิ่นถูกฟ้องให้ต้องรับผิดในค่าเสียหายจากการกระทำโดยประมาทที่เกิดจากเหตุไฟไหม้บริเวณบ่อขยะที่อยู่ภายใต้การดูแลของสภาท้องถิ่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสภาท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการอย่างเพียงพอในการบริหารจัดการหลุมขยะซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดไฟไหม้จนลุกลามไปเป็นระยะทางกว่า 10 กิโลเมตร และไหม้ทรัพย์สินของตน ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน ผู้ฟ้องคดีได้อ้างถึงมาตรการต่าง ๆ ซึ่งสภาท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการให้เพียงพอเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว²⁵ ได้แก่ (1) จัดทำและดำเนินแผนบริหารจัดการอัคคีภัย (2) จัดให้มีและดูแลรักษาแนวกันไฟให้มีประสิทธิภาพ (3) รวบรวมและจัดวางขยะที่ทิ้งไว้ในพื้นที่ที่เหมาะสม (4) กำจัดขยะที่อาจเป็นเชื้อเพลิงเพื่อป้องกันการสะสมที่อาจเป็นอันตราย (5) ติดตั้งและบำรุงรักษาอุปกรณ์ดับเพลิง (6) ดำเนินการตรวจสอบและเฝ้าระวังสถานที่ในช่วงที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า (7) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าไม่มีการปะปนกันระหว่างขยะประเภทต่าง ๆ (8) กลบขยะเป็นประจำ (9) จัดการกองขยะอินทรีย์อย่างเหมาะสม และ (10) บริหารจัดการวัสดุที่ติดไฟได้เพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการลุกไหม้²⁶ ในการพิจารณาว่าสภาท้องถิ่นต้องรับผิดในความเสียหายหรือไม่ ศาลพิจารณางค์ประกอบหลายประการประกอบกัน โดยได้สรุปให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างส่วนหลักการทั่วไป (general principles) ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งกับข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้²⁷ (1) ในการพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยอันตรายตามที่ถูกกล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีประมาทหรือไม่นั้น ศาลจะต้องพิจารณาถึง “ภาระในการดำเนินการเพื่อป้องกันภัยอันตราย”

²³ Section 42(b) of Civil Liability Act 2002 (NSW).

²⁴ Weber v Greater Hume Shire Council [2019] NSWCA 74.

²⁵ Section 5B(1)(c) of Civil Liability Act 2002 (NSW) กำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาเกี่ยวกับหน้าที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวัง โดยหนึ่งในหลักการที่สำคัญ คือ บุคคลไม่พึงต้องรับผิดจากการกระทำโดยประมาทในการป้องกันภัยอันตรายอย่างใดอย่างหนึ่ง เว้นแต่การดำเนินการเพื่อป้องกันภัยอันตรายเช่นนั้น เป็นสิ่งที่บุคคลในพฤติการณ์เดียวกันพึงกระทำเพื่อไม่ใหภัยอันตรายในลักษณะเดียวกันนั้นเกิดขึ้น (A person is not negligent in failing to take precautions against a risk of harm unless — in the circumstances, a reasonable person in the person's position would have taken those precautions.) ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องกล่าวอ้างด้วยว่า การกระทำใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีพึงได้กระทำเพื่อป้องกันภัยอันตรายนั้น ซึ่งศาลก็จะใช้ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวประกอบในการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีประมาทหรือไม่

²⁶ Weber v Greater Hume Shire Council [2019] NSWCA 74 [5].

²⁷ Weber v Greater Hume Shire Council [2019] NSWCA 74 [94]-[101].

(burden of taking precautions to avoid the risk of harm)²⁸ ตามที่ถูกกล่าวอ้าง นอกเหนือจากการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้ทำอยู่แล้วด้วย (2) ในการพิจารณาภาระในการดำเนินการนั้น จะต้องพิจารณาจากการดำเนินการเพื่อป้องกัน “ภัยอันตรายในลักษณะเดียวกัน” (similar risk of harm)²⁹ ที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินงานส่วนอื่นของหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีนั้น (3) ในการจะพิจารณาว่า การดำเนินการเพื่อป้องกันภัยอันตรายนั้นเป็นสิ่งที่พึงดำเนินการหรือไม่ ศาลพึงต้องคำนึงว่า หน่วยงานของรัฐนั้นย่อมอยู่ภายใต้งบประมาณและทรัพยากรที่จำกัดด้วย (4) ข้อเรียกร้องให้ศาลต้องพิจารณาถึง “บรรดาภารกิจหน้าที่ทั้งหลายของหน่วยงานของรัฐ” (the broad range of its activities) นั้น จะต้องครอบคลุมเพียงการบริหารจัดการบ่อขยะเท่านั้น โดยไม่รวมถึงภาระหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกัน เช่น การจัดการห้องสมุด การบำรุงรักษาสถาบัน หรือภารกิจด้านการบริหารพื้นที่อื่น ๆ ในความดูแลของสภาท้องถิ่น (5) ข้อพิจารณาที่ห้ามโต้แย้ง “การจัดสรรทรัพยากร” (general allocation) นั้น ศาลเห็นว่าจะต้องเป็นกรณีที่ได้แย้งว่าควรมีการจัดสรรทรัพยากรในปริมาณที่มากขึ้นเพื่อใช้ในการกิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่อยูในการพิจารณา หากแต่ทรัพยากรเหล่านั้นกลับถูกจัดสรรไปในการกิจอื่นแทน และ (6) แม้การจัดสรรทรัพยากร (general allocation) จะไม่อาจโต้แย้งได้ แต่ศาลสามารถเข้าไปพิจารณาได้ว่า หน่วยงานของรัฐยังคงมีทรัพยากรเหลือเพียงพอซึ่งอาจถูกจัดสรรมาเพื่อจัดทำภารกิจนั้น ๆ เพิ่มเติมหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องด้วยเห็นว่า ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดจากการกระทำโดยประมาท (negligence) ของหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า มีมาตรการอื่น ๆ ที่สมควรได้ดำเนินการเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาเช่นนั้น ย่อมมักเกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงทรัพยากรที่พึงได้รับการจัดสรร (putative allocation of resource) ณ ช่วงเวลาก่อนที่จะเกิดภัยอันตรายนั้นด้วย

อนึ่ง ศาลในคดีนี้วินิจฉัยว่า เหตุเพลิงไหม้ รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นสามารถป้องกันได้ด้วยมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเกิดและการลามของไฟ เช่น การคิดแยกพื้นที่จัดเก็บขยะที่อาจเป็นเชื้อเพลิงในการติดไฟ การปิดอัดขยะและโรยหน้าด้วยดิน และการจัดทำแนวกันที่มีมีความกว้าง

²⁸ กล่าวถึง “burden of taking precautions the risk of harm” ดังที่ปรากฏในมาตรา 5B(2)(c) และมาตรา 5C(a) แห่ง Civil Liability Act 2002 (NSW)

“5B General Principle

(2) In determining whether a reasonable person would have taken precautions against a risk of harm, the court is to consider the following (amongst other relevant things) —

(c) the burden of taking precautions to avoid the risk of harm.” และ

“5C Other principles

In proceedings relating to liability for negligence —

(a) the burden of taking precautions to avoid a risk of harm includes the burden of taking precautions to avoid similar risks of harm for which the person may be responsible.”

²⁹ Section s5C(a) of Civil Liability Act 2002 (NSW).



มากขึ้น³⁰ โดยหลังจากได้พิจารณาประมาณของสภาท้องถิ่นในการจัดการขยะแล้ว ศาลวินิจฉัยว่า สภาท้องถิ่นยังคงมีงบประมาณในการบริหารจัดการขยะคงเหลือ³¹ และไม่ได้มีข้อจำกัดทางงบประมาณ ในการดำเนินมาตรการข้างต้นแต่อย่างใด³²

จะเห็นได้ว่า ประเทศออสเตรเลียปรากฏข้อต่อสู้เกี่ยวกับงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย (policy defence) ข้อต่อสู้เช่นนี้มีพื้นฐานมาจากการที่ศาลพยายามนำตัวเอง ออกจากการตัดสินใจทางด้านนโยบาย และการตระหนักถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งต้อง ทำการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งบนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และเป็นที่มาของการตรابطัญญัติ ของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นข้อต่อสู้ที่หน่วยงานของรัฐสามารถยกขึ้นมาโต้แย้งปฏิเสธความรับผิดได้ ตัวอย่างคดีและการพิจารณาของศาลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การปรับใช้ข้อพิจารณาภายใต้มาตรา 42 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Civil Liability Act 2002 (NSW)) ซึ่งรวมถึง ข้อพิจารณาที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับ “การบริหารจัดการทรัพยากร” มีความยุ่งยากซับซ้อนในการพิจารณา เนื่องด้วยข้อพิจารณาดังกล่าวต้องพิจารณาร่วมกับหลักการอื่นอีกหลายประการจึงทำให้เกิดขั้นตอน และความซับซ้อนในการพิจารณาเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในส่วนบริบทของการใช้ข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับ “การบริหารจัดการ ทรัพยากร” อันได้แก่ ข้อพิจารณาที่กำหนดให้การพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง ภาระหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ นั้น ย่อมถูกจำกัดโดยทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรอื่น ๆ เท่าที่มีอยู่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และข้อพิจารณาที่ห้ามไม่ให้โต้แย้งการจัดสรรทรัพยากร (general allocation) นั้น แม้จะปรากฏความซับซ้อนในการพิจารณา แต่อาจสรุปบริบทในการปรับใช้ข้อพิจารณา ดังกล่าวได้ว่า ข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณหรือทรัพยากรของหน่วยงานของรัฐเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณา ถึงความสมเหตุสมผลในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยได้ว่า เป็นปัจจัยในการชั่งน้ำหนักว่า หน่วยงานของรัฐ “ละเลย” ต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งข้อพิจารณาดังกล่าวเรียกร้องให้การพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐควรได้ดำเนินการหรือใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันหรือบรรเทาโอกาสที่ภัย หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นหรือไม่ จะต้องพิจารณาบนพื้นฐานของงบประมาณหรือทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยว่า หน่วยงานของรัฐมีงบประมาณอย่างเพียงพอในการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ ส่วนประเด็น “การจัดสรร ทรัพยากร” นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า หน่วยงานของรัฐควรจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณเพิ่มเติม เพื่อรองรับภารกิจที่เป็นประเด็นแห่งคดี แต่กลับถูกจัดสรรไปในการดำเนินการอย่างอื่น³³ อย่างไรก็ตาม

³⁰ Weber v Greater Hume Shire Council [2019] NSWCA 74 [160].

³¹ Weber v Greater Hume Shire Council [2019] NSWCA 74 [174]-[178].

³² Weber v Greater Hume Shire Council [2019] NSWCA 74 [180].

³³ Richard Cheney and Justin O'Connor, 'Civil Liability Act 2002 : Sections 42 and 43A' (Paper presented at Greenway Chambers CPD Seminar, Sydney, 11 March 2020), p. 11, [Online], retrieved from <https://www.greenway.com.au/common-law/sections-42-and-43a-civil-liability-act/> เมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2568.

ศาลสามารถเข้าไปพิจารณาได้ว่า หน่วยงานของรัฐยังมีทรัพยากรหรืองบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ แต่ไม่ได้ใช้อย่างเหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายดังที่ถูกกล่าวอ้างหรือไม่

3. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563 จะเห็นได้ว่า “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” เป็นปัจจัยที่ศาลใช้ประกอบการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 โดยเป็นการกล่าวถึงอุปสรรคซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการได้โดยตลอดว่า “...ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันน้ำท่วมโดยพยายามที่จะก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เพิ่มเติม แต่มีปัญหาอุปสรรคเรื่องการจัดซื้อที่ดินซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ...”³⁴ ความข้างต้นอาจทำให้เข้าใจได้ว่า ศาลมีการนำข้อพิจารณา “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” มาเป็นปัจจัยในการพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐ “ละเลย” ต่อการปฏิบัติหน้าที่และต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือไม่ และอาจหมายความว่า หน่วยงานของรัฐอาจหยิบยกขึ้นมาต่อสู้ได้ว่า ตนไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่สามารถดำเนินการดังที่ถูกกล่าวอ้างได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็อาจหมายความว่า ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของศาลปกครองไทยมีการนำข้อพิจารณาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “การบริหารจัดการทรัพยากร” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเรียกร้องให้ศาลต้องคำนึงว่า *ภาระหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัตินั้นย่อมถูกจำกัดโดยทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรอื่น ๆ เท่าที่มีอยู่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น* ในการพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ³⁵ ของประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของคำพิพากษา ผู้เขียนเห็นว่า ไม่สามารถสรุปเช่นนั้นได้ โดยจะกล่าวถึงข้อสรุปข้างต้นแยกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การกล่าวถึง “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” อยู่ในคนละบริบทกับข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลีย ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรนำมาใช้เป็นปัจจัยประกอบในการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐควรได้ดำเนินการเพื่อป้องกันหรือบรรเทาโอกาสที่อันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในชั้นของการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในการพิจารณา ศาลจะพิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณของหน่วยงานของรัฐว่ามีผลในการตัดสินใจดำเนินการหรือจัดให้มีมาตรการดังกล่าวหรือไม่ ดังเช่นที่ปรากฏในคดี Weber v Greater Hume Shire Council ที่ศาลตัดสินว่า แท้จริงแล้วสภาท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการต่าง ๆ เพิ่มเติมเพื่อป้องกันเหตุดังกล่าว

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30-31.

³⁵ Section 42(b) of Civil Liability Act 2002 (NSW).



ในทางกลับกัน หากพบว่า สภาท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอ ข้อต่อสู้เช่นนี้ก็อาจเป็นเหตุที่ทำให้สภาท้องถิ่นไม่ต้องรับผิดชอบได้

ส่วนในคดีนี้ แม้ศาลปกครองสูงสุดของประเทศไทยจะได้กล่าวถึง “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” เพื่อสนับสนุนการปฏิเสธว่าหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นบริบทที่แตกต่างกับที่ปรากฏในคดี Weber v Greater Hume Shire Council ข้างต้น โดยในคดีนี้ เป็นกรณีที่ประชาชนเรียกร้องราคาในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้ายสายที่ 2 “สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์”³⁶ จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า คดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีการตัดสินใจแล้วว่าจะดำเนินการอย่างไร และเหตุดังกล่าวเป็นรายละเอียดที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการฯ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีในการดำเนินการ มากกว่าการเป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ส่งผลต่อการตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลกล่าวถึง “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” นั้น มีลักษณะที่แตกต่างกับข้อพิจารณาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ข้อต่อสู้ว่าด้วยนโยบาย” ของประเทศออสเตรเลียที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้

อนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า หากกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันเหตุน้ำท่วม โดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีควรจัดให้มีคลองส่งน้ำเพื่อป้องกันเหตุดังกล่าวเพิ่มเติมจากการขุดลอกคลอง และผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า มีงบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำคลองส่งน้ำและมีงบประมาณเพียงแค่การขุดลอกคลองเท่านั้น ซึ่งศาลต้องเข้าไปพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอหรือไม่ ในการเลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีเช่นนี้จึงอาจเป็นกรณีที่อยู่ในบริบทเดียวกันกับข้อพิจารณาที่ปรากฏในคดี Weber v Greater Hume Shire Council

ประเด็นที่สอง ศาลไม่ได้พิจารณาคดีโดยมุ่งเน้นถึงข้อจำกัดทาง “งบประมาณ” เป็นสำคัญ และการกล่าวถึง “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ที่ปรากฏในคดีนี้ ศาลไม่ได้มีการพิจารณาถึง “งบประมาณ” ในลักษณะที่เป็นข้อจำกัดซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจหยิบยกขึ้นมาต่อสู้ในการพิจารณาความผิดทางละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

ในการพิจารณาประเด็นว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมไปจนถึงทะเลสาบสงขลา เป็นการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่”³⁷ ศาลไม่ได้พิจารณาเพียงแค่การกระทำที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำการเท่านั้น

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 26.

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30.

แต่ศาลได้พิจารณามาตรการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเพื่อป้องกันหรือบรรเทาเหตุที่ก่อให้เกิดน้ำท่วมซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมด โดยศาลได้หดยกการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการลอกคลองที่ตื้นเขินทั้งสี่แล้วมาประกอบการพิจารณาเพื่อสนับสนุนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่³⁸ นอกเหนือจากการก่อสร้างคลองส่งน้ำอีกประการหนึ่ง ซึ่งในส่วนการก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมจากเดิมนั้น ศาลได้พิจารณาขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการไปแล้ว และชี้ให้เห็นถึงข้อขัดข้องในขั้นตอนการจัดซื้อที่ดินซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการ ตลอดจนขั้นตอนที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้จากอุปสรรคดังกล่าวเป็นสำคัญ ก่อนที่จะสรุปว่า ได้มี “ความพยายาม” ในการดำเนินการแล้ว³⁹ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ แม้การกระทำที่ศาลตั้งในประเด็นจะมุ่งเป้าไปที่การก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติม แต่ “หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” ที่ปรากฏในคดีนี้ และศาลนำมาพิจารณานั้น แท้จริงแล้วเป็นหน้าที่ใน “การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ”⁴⁰ ไม่ใช่หน้าที่ในการก่อสร้างคลองส่งน้ำ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ในประเด็นนี้ศาลพิจารณาโดยให้น้ำหนักความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อป้องกันน้ำท่วมตามแนวทางแก้ไขในองค์รวมมากกว่ารายละเอียดของอุปสรรคอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติม และไม่ได้พิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นสำคัญ โดยหากเหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ไม่ใช่เหตุที่ร้ายแรงหรือขัดแย้งเกินกว่าที่จะรับฟังได้แล้ว หากเกิดอุปสรรคหรือเหตุขัดข้องในขั้นตอนอื่นก็น่าจะมีผลทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป

สำหรับประเด็นถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนต้นของการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเป็นถ้อยคำที่ปรากฏต่อการกล่าวถึง “อุปสรรคเรื่องการจัดซื้อที่ดิน”⁴¹ ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำการหรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง คือ การก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เพิ่มเติมไปจนถึงทะเลสาบสงขลาอันเป็นหนึ่งในเหตุที่ทำให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย โดยเมื่อพิจารณาอย่างละเอียดจะเห็นได้ว่า “อุปสรรคเรื่องการจัดซื้อที่ดิน” นั้น มีที่มาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถตกลงราคาจัดซื้อที่ดินในการก่อสร้างกับประชาชนได้ เนื่องจากประชาชนเรียกร้องค่าที่ดินสูงกว่าราคาประเมินโดยไม่มีการพิจารณาถึงงบประมาณของหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด นอกจากนี้ คำพิพากษานี้ยังไม่ได้มีการกล่าวถึง “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ทั้งในแง่ของนิยามหรือความสัมพันธ์ของถ้อยคำดังกล่าวกับการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมแต่อย่างใด จึงไม่อาจสรุปได้ว่า “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ”

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30.

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30-31.

⁴⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และข้อ 2 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 30.

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 31.

เป็นข้อพิจารณาที่หน่วยงานของรัฐสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อเป็นข้อต่อสู้ในการปฏิเสธความรับผิดชอบได้ นอกเหนือจากที่ปรากฏในคดีว่า “อุปสรรคเรื่องการจัดซื้อที่ดิน (ซึ่ง) เป็นปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ”⁴² เท่านั้น

โดยสรุป แม้ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะได้หยิบยก “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” มาเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐ ไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่การกล่าวถึงปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นเพียงการกล่าวถึงในฐานะข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีในการดำเนินการ ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินการไปได้โดยตลอด มากกว่าการเป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ส่งผลต่อการตัดสินใจทางนโยบายดังเช่นกรณีของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งนอกจากการหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาพิจารณา ในฐานะอุปสรรคในการดำเนินการประการหนึ่งร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ เพื่อปฏิเสธว่าหน่วยงานไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ไม่ปรากฏคำอธิบายเพิ่มเติมว่าปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญประการใด ต่อการพิจารณาความรับผิดของรัฐอย่างไร รวมถึงไม่ปรากฏความชัดเจนใด ๆ เพิ่มเติมว่า กรณีใดบ้าง ที่รัฐจะสามารถหยิบยกปัญหาด้านงบประมาณขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดได้ แต่ประการใด

4. บทสรุป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563 กล่าวถึง “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” เป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลในการที่ศาลพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐ ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้ปรากฏข้อความดังกล่าว ก็ยังไม่อาจสรุปได้ว่า ในประเทศไทยมีการนำปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อจำกัดทางด้านงบประมาณมาเป็นข้อพิจารณาหนึ่งในลักษณะที่เป็นข้อต่อสู้ให้หน่วยงานของรัฐหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อประกอบการโต้แย้งว่าตนไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ โดยในคำพิพากษาข้างต้น ศาลไม่ได้พิจารณาหรือแสดงให้เห็นถึงผลของ “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ต่อการพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต่างจากกรณีของประเทศออสเตรเลียที่มีการตระหนักถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณของหน่วยงานของรัฐ และมีการกำหนดเป็นหลักการที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบกับหลักการทั่วไปอื่น ๆ ด้วยเสมอในการพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้นแล้ว จึงไม่อาจสรุปจากคำพิพากษานี้ได้ว่า “ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ” ถือเป็นข้อพิจารณาที่ส่งผลให้การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ ที่มีความแตกต่างจากเอกชน และศาลจะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาด้วยหรือไม่ อย่างไร ซึ่งสมควรมีการศึกษาเพิ่มเติมว่า อย่างเป็นคือปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ และปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐและศาลในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ อย่างไร

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2563, น. 31.

อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ชี้ชัดให้เห็นประการหนึ่งว่า ในการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐ “ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” หรือไม่ นั้น การกำหนด “หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” ให้ถูกต้องและชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญต่อการพิจารณาคดี ดังที่ปรากฏตามที่ศาลพิจารณาดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในการ “ป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ” มากกว่าการก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติม “หน้าที่ตามกฎหมาย” จึงเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในคดีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำสำคัญ : ความรับผิดของรัฐ, ข้อจำกัดด้านนโยบาย, ออสเตรเลีย, ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐ, ละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
