

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ในบทนี้จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้รับความคุ้มครองจากการกระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีได้บัญญัติความหมายของคำว่าละเมิดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมีความหมายเช่นเดียวกันกับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจึงเป็นการกระทำละเมิด แยกอธิบายได้ ดังนี้ ต้องมีการกระทำ (Acts) หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดย รู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำและรวมถึงการงดเว้นการกระทำอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายขึ้นด้วย คือ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำแต่ได้งดเว้นเสียจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย และต้องกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำจะเป็นละเมิด (Tort) นั้น ผู้กระทำจะต้องกระทำโดยจงใจ ซึ่งหมายถึง เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำ ผู้กระทำตั้งใจที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการกระทำของตน

¹ อ่าพน เจริญชินินทร์. หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 20.

ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ²นั้นเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลใน ภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ ใช้อย่างเพียงพอจนเกิดความเสียหายขึ้น ถ้าบุคคลที่สมมุติจะกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำ ไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ² โดยผิดกฎหมาย ถือเป็น การกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) และรวมความถึง การใช้ อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกดขี่ผู้อื่น และการกระทำนั้นก่อให้เกิด ความเสียหายแก่บุคคลอื่น ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะเกิดขึ้น แล้วในปัจจุบันหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่ง ความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำผิดด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องเป็น บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำโดยตรงหรือมีส่วนร่วมในการกระทำนั้น

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำ ละเมิดต่อบุคคลภายนอก แบ่งเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิด ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ เยียวหาความเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา 5 ที่วางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐ (Government Sector) ที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด เป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นได้ ในกรณีนี้จะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว ไม่ได้ และถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ให้ฟ้อง กระทรวงการคลังแทน ตามมาตรา 5 วรรคสอง และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีได้เกิดจาก การปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 6 ที่วางหลักไว้ว่า ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติ หน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ ได้โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบไม่ได้ การกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่อาจ เป็นการกระทำนอกเวลาราชการและเป็นการกระทำในขณะที่เป็นการดำเนินชีวิตส่วนตัว เช่น เจ้าหน้าที่ที่ลาพักผ่อน ในช่วงการลาพักผ่อนนั้นได้ขับรถยนต์ไปเที่ยวต่างจังหวัดและได้ขับรถยนต์ ด้วยความประมาทเลินเล่อไปชนรถยนต์อีกคันหนึ่งมีผู้ได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ของผู้อื่นเสียหาย เช่นนี้ แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่แต่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ดำเนินชีวิตส่วนตัว มิใช่การปฏิบัติหน้าที่

² ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดฯ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 15.

การกระทำละเมิดนี้จึงไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนการกระทำละเมิดในเวลาราชการที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการ แต่การกระทำที่เป็นละเมิดนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ มีใช้ความมุ่งหมายของทางราชการ เช่น เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยใช้อารมณ์ส่วนตัว หรือกระทำไปโดยมีเจตนาทุจริตหรือกระทำโดยมีเจตนาถั่นแถ้ง เช่นนี้ หากเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นย่อมเป็นการกระทำละเมิดการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หากการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจตนาทุจริต ยักยอกทรัพย์สิน³ (Embezzlement) ของทางราชการ หรือเอารถของทางราชการ ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวและระหว่างนั้นเกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้รถยนต์เสียหาย หรือการกระทำใด ๆ ให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหายอันไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปของการกระทำละเมิด ซึ่งหมายความว่า การฟ้องร้องในกรณีนี้จะต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (Court of Justice) จึงเท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐก็มีสถานะเสมือนเป็นบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายนั่นเอง แต่หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบและชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ก็ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของลักษณะการกระทำที่เป็นละเมิดนั้นเช่นเดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แต่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจ ถ้าเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ ต้องเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เจ้าหน้าที่จึงจะต้องรับผิดชอบ หากเป็นการกระทำที่ไม่ได้จงใจ หรือไม่ใช่การกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ ยังจะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีไปด้วย เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดเชยเงินเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานของรัฐมีส่วนผิดหรือความบกพร่องร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการกระทำละเมิดก็ต้องหักส่วนที่รัฐจะต้องความรับผิดชอบนั้นออก รวมทั้งกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็จะไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐอาจเป็นการกระทำต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้ ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำกรใด ๆ ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็น

³ การยักยอกทรัพย์สิน คือ การที่บุคคลหนึ่งครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นแล้วเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นประโยชน์ของตนโดยทุจริต เช่น เหมยอญิกของกองทุนมีหน้าที่เก็บเงินจากสมาชิกผู้กู้ แล้วไม่นำไปเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร โดยเหมยอญิกนั้นได้นำเงินไปใช้ส่วนตัว

บุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามหลักกฎหมายถือว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ไว้ใน มาตรา 4 ความว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานประมง สำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ โดยส่วนราชการดังกล่าวต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ จังหวัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอำเภอไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า ส่วนราชการประจำอำเภอจะไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ แต่จะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ในฐานะที่อำเภอเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด ในขณะที่ส่วนราชการประจำอำเภอ และส่วนราชการประจำจังหวัดรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการส่วนกลาง เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำอำเภอ เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การเคหะแห่งชาติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การคลังสินค้า⁴ (Public Warehouse Organization) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีและตามกฎหมายเอกชน โดยองค์กรที่ตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จะสังกัดราชการส่วนกลาง เช่น โรงงานยาสูบ (Thailand Tobacco Monopoly) สังกัดกระทรวงการคลัง ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยกฎหมายเอกชน

⁴ องค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2498 มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อทำการทั้งปวงเกี่ยวกับข้าว พืชผลและสินค้าต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลิต คุณภาพ ราคา เหมาะสม และเพียงพอกับความต้องการของรัฐและประชาชนทั่วไป และต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้ากำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งใหม่คือ ทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค

เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จะตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) การบินไทย ทีโอที เป็นต้น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ประกอบด้วย กลุ่มองค์กรมหาชน โดยไม่เป็นส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า⁵ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น กลุ่มของหน่วยงานอิสระที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด (Office of the Attorney General in Thailand) สำนักงานศาลปกครอง (Administrative Court of Thailand) เป็นต้น และกลุ่มองค์กรควบคุมประกอบวิชาชีพ เช่น แพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาเภสัชกรรม สภาการพยาบาล คุรุสภา เป็นต้น

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้บังคับคำว่าหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือ ฐานอื่นใด กล่าวคือ ข้าราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนั้น ๆ ให้รับราชการในส่วนราชการ โดยได้รับงบประมาณหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ เป็นต้น พนักงาน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการทำเป็นสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานในหน่วยงานของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน เช่น

⁵ สถาบันพระปกเกล้า (King Prajadhipok's Institute) เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา โดยมีสภาสถาบันพระปกเกล้าเป็นองค์กรบริหารสูงสุด ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับงานด้านวิชาการ ซึ่งจะครอบคลุมถึงเรื่องของการวิจัย การจัดการศึกษา อบรม และเผยแพร่ให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย และการเมืองการปกครอง รวมทั้งให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการบริหารปกครองบ้านเมืองที่ดี ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบงานเกี่ยวกับพิธีกรรมพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน

พนักงานราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน เป็นต้น ลูกจ้าง หมายถึง บุคคล ซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ หรือชั่วคราว โดยลูกจ้างได้รับเงินเดือนหมวดค่าจ้างประจำ ในขณะที่ลูกจ้างชั่วคราวได้รับเงินเดือน จากเงินงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่นหรือเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งนี้ ไม่รวมถึงลูกจ้างที่หน่วยงานราชการจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน เช่น แม่บ้าน คนขับรถ เป็นต้น ซึ่งหากมีการกระทำละเมิดการบังคับจากการกระทำนั้นต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น หมายถึง บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งโดยกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใน หน่วยงานรัฐ แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง แต่ได้รับแต่งตั้งในฐานะกรรมการ

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง คือ หลักความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด (Responsabilité Sans Faute) ความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับ ผิดเด็ดขาด หมายความว่า ความรับผิดชอบของบุคคลที่จะต้องชดใช้ความเสียหายในการกระทำของตนที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ว่ากรกระทำนั้นจะไม่ใช่ความผิดหรือไม่ได้เจตนาหรือ กระทบมาแต่เล็กน้อย กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าได้การ กระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิด ฉะนั้นความรับผิดเด็ดขาดหรือความรับผิด โดยปราศจากความผิด โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายตามเงื่อนไขที่ กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้น เมื่อพิสูจน์ความเสียหายตามเงื่อนไขที่ กฎหมายกำหนดแล้ว จำเลยก็จะรับผิดชอบชดใช้ความเสียหาย จะพิสูจน์เพื่อให้ตนเองไม่ต้องรับผิด ไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายจะกำหนดให้พิสูจน์ความผิดเฉพาะเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดกรณี เรียกว่า ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย (presumption légale de faute) และจากการศึกษา กฎหมายต่างประเทศ พบว่า

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันโดยทั่วไปแล้วตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิด ที่สำคัญสองฐานความคิด ประการแรกเป็นความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการกระทำของข้าราชการ ในตำแหน่งซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ประการที่สองเป็นความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทน ความเสียหายให้แก่ปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่จะต้องอุทิศประโยชน์ของ ตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดที่กล่าวมานี้จะเป็นความรับผิดตามหลักกฎหมายมหาชน ก็ต่อเมื่อรัฐได้กระทำการในแดนของกฎหมายมหาชนเท่านั้น หากรัฐกระทำการในระบบกฎหมาย เอกชน รัฐย่อมต้องรับผิดตามหลักเกณฑ์เดียวกับเอกชนทั่วไป และความรับผิดทางละเมิดของรัฐ ตามกฎหมายปกครองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเกิดจากการใช้อำนาจ

⁶ ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2529). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. หน้า 3.

รัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷ และการกระทำนั้นเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน (Public) ทั้งนี้ โดยข้าราชการได้ละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคล ที่สาม และข้าราชการผู้นั้นกระทำละเมิด โดยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และการกระทำดังกล่าวเป็นสาเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐจะเข้ามารับผิดแทนข้าราชการของตนในกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อ ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบุคคลอื่นใดได้ทั้งนี้ตามมาตรา 839 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

สำหรับความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการที่ปัจเจกชนได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการที่ต้องสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การถูกเวนคืนนั้น จะเป็นกรณีที่รัฐรับผิดสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกรณีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องที่รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดทางละเมิด อย่างไรก็ตามศาลเยอรมันได้ขยายหลักความรับผิดของรัฐในกรณีนี้ไปยังการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากความรับผิดสำหรับการกระทำละเมิดและความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่ปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ระบบกฎหมายเยอรมันยังยอมรับให้ปัจเจกชนมีสิทธิเรียกร้องให้รับปฏิบัติการขจัดความเสียหายที่เกิดแก่ตนด้วยสิทธิเรียกร้องกรณีนี้ต่างจากความรับผิดที่ปัจเจกชนไม่ได้มุ่งเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าทดแทนความเสียหาย แต่เรียกร้องให้รัฐกระทำการหรืองดเว้นการการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้สิทธิของตนซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับฟื้นคืนดี

ในระบบกฎหมายเยอรมันยังมีการอภิปรายกันถึงความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนว่า หมายถึง ความรับผิดของรัฐในการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพการณ์อันตรายเป็นพิเศษที่ฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดขึ้น เช่น กรณีที่ตำรวจ (Police) ติดตามจับกุมคนร้ายและเกิดการยิงต่อสู้กัน กระสุนปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจพลาดไปถูกบุคคลที่สามซึ่งเข้ามาในบริเวณที่มีการยิงต่อสู้กัน โดยบังเอิญ เหตุผลที่มีการเรียกร้องให้ยอมรับข้อคิดว่าด้วยความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนก็เนื่องจากสำหรับกรณีที่บุคคลที่สามผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดได้ไม่ว่าจะโดยอาศัยหลักเรื่องการเวนคืน หรือหลักการลวงล้ำสิทธิอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษ เนื่องจากการเวนคืนหรือการลวงล้ำสิทธิอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษจะต้องเป็นกรณีที่รัฐมุ่งประสงค์ตั้งใจเช่นนั้นซึ่งกรณีตามตัวอย่างนี้ไม่ใช่เป็นกรณีที่ตำรวจตั้งใจจะยิงบุคคลที่สามกรณีนี้เป็นกรณีที่เห็นได้ว่ามีช่องว่างเกิดขึ้นในระบบความรับผิดของรัฐ และต้องการอุดช่องว่างดังกล่าวโดยอาศัยข้อคิดว่าด้วยความรับผิด

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และ อังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

โดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลในช่วงเวลาต่อมาแล้วจะเห็นได้ว่าศาลเยอรมันไม่ได้ใช้หลักความรับผิดโดยเด็ดขาดของรัฐตามกฎหมายมหาชนตามที่ Forsthoff เสนอโดยพิพากษาให้รัฐรับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์อันตราายเป็นพิเศษซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจมหาชน แต่ได้สร้างข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนและขยายความรับผิดของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินเป็นพิเศษออกไปให้ครอบคลุมถึงการกระทำของรัฐที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยประสงค์จงใจด้วย เช่น กรณีที่สัญญาผูกพันไฟจราจรบริเวณสี่แยกซึ่งเป็นสัญญาผูกพันอัตโนมัติเกิดบกพร่องและแสดงสัญญาผูกพันไฟเขียวทุกด้านทำให้รถยนต์ที่แล่นมาชนกันกลางสี่แยก เช่นนี้รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ขับขี่รถยนต์นั้น เพราะกรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใด เช่น สิทธิในร่างกาย และทำให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะไม่ประสงค์จงใจก็ตาม ทั้งนี้ตามหลักความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืน และตามหลักความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ทำให้ผู้ทรงสิทธิเสียหายเป็นพิเศษ โดยการสร้างสถาบันความรับผิดขึ้นมาจากหลักการเวนคืนและการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ทำให้ผู้ทรงสิทธิเสียหายเป็นพิเศษเช่นนี้

ในปัจจุบันนี้เราอาจกล่าวได้ว่าความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะทั่วไปยังไม่อยู่ในระบบกฎหมายเยอรมัน มีแต่ความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสถานการณ์อันตราเป็นพิเศษขึ้น เช่น ความรับผิดชดเชยค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเครื่องบินทหาร ความรับผิดบางส่วนของรัฐและสหพันธ์สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณู รวมตลอดถึงความรับผิดชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางอาญา⁸ (Criminal Sanction) โดยไม่ถูกต้อง เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการพิพากษาลงโทษหรือจำคุก กุมขังบุคคลที่ไม่มีความผิด เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดของประเทศเยอรมันมีเพียงข้อเสนอของนักนิติศาสตร์เท่านั้น แต่ในระบบศาลปกครองเยอรมันยังไม่เป็นที่ยอมรับ

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ความรับผิดชอบ (La Responsabilité) หมายถึง กรณีที่บุคคลทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือที่เป็นรัฐ มีหน้าที่หรือความผูกมัดที่ต้องชดเชยหรือแก้ไขเยียวยาสิ่งที่ตนได้ทำขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ คำว่าความรับผิดชอบจึงมีความหมายกว้างกว่าคำว่าความรับผิดซึ่งเป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น ความรับผิดชอบต่อความ

⁸ มาตรการบังคับทางอาญา หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดอาญา ประกอบด้วย โทษทางอาญา วิธีการเพื่อความปลอดภัย และมาตรการบังคับทางอาญาอื่น ๆ

เสียหายที่ไม่คำนึงถึงการกระทำที่เป็นความผิดใด ๆ จึงเรียกว่า ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (Responsabilité Sans Faute)

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น “ความรับผิดชอบของรัฐโดยมีการกระทำผิด” (La responsabilité pour faute) อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนซึ่งมีหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบหลักภาระการพิสูจน์ความผิดเช่นเดียวกับหลักกฎหมายแพ่งว่าความผิดรับผิดชอบทางละเมิด และ “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากการกระทำผิด” (La responsabilité sans faute) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่มีทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเฉพาะแตกต่างห่างจากความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดตามหลักกฎหมายแพ่ง และมีขอบเขตเงื่อนไขความรับผิดชอบที่ค่อนข้างเคร่งครัด

สภาแห่งรัฐได้เริ่มวางหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากการกระทำผิด ที่เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ใดเลย กล่าวคือผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้น ขณะเดียวกันความเสียหายก็ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งนั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น เมื่อความเสียหายดังกล่าวเกิดจากกิจกรรมหนึ่งในการป้องกันประเทศ เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีโดยใช้จิตสำนึกของศาลที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐ จำต้องเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนต่อความเสียหายที่บุคคลนั้นอาจได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความผิด หน่วยงานจำต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁹ (Office of the National Anti-Corruption Commission) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ

⁹ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หมายถึง คณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ผู้ได้รับการเสนอชื่อและได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มิตกษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย จึงส่งผลให้การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เพราะการนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นเสมอไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการทำงานที่ทำมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่การที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใด ๆ เลย หรืออาจจะเป็นการรับผิดชอบไปแล้วเรียกคืนเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย และต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ย่อมส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ จะดำเนินงานต่าง ๆ อย่างไม่เต็มที่ และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่กล้าตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของราชการต้องล่าช้าออกไปและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังส่งผลในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันก่อให้เกิดความเสียหายและต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบเกินกว่าการกระทำได้ เพราะถ้าหากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ (Compensation)

4.2 แนวทางแก้ไข

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานของรัฐ เมื่อกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนหรือต่อหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ โดยความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะรับภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่เพียงใด จะต้องยึดหลักการเรียกเรื่องเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีความเสียหายได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน ทำให้เห็นว่ารัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นใดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคล

ที่ได้รับความสะดวกจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นในสังกัดของตน ที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ได้กระทำลงโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ โดยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่รัฐจะเข้ารับผิดต่อเอกชนต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจมหาชน หรือใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้กำลังใหม่ทดแทนด้วยตนเอง ตามบทบัญญัติมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law for the Federal Republic of Germany) ที่วางหลักว่า ความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือจะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบด้วย และหลักความรับผิดโดยตรงของรัฐ หลักการนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยตรง โดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

ส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายหน่วยงานของรัฐว่า นิติบุคคลมหาชนทั้งหลายในระบบการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า องค์การที่ใช้อำนาจมหาชน และในเวลาต่อมาหลักความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองได้ถูกนำไปใช้กับนิติบุคคลเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะทางปกครองให้แก่รัฐ และในการนี้ได้รับอำนาจมหาชนจากรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ศาลปกครองยังให้หมายรวมไปถึงนิติบุคคลเอกชนผู้รับเหมาก่อสร้าง วิศวกร (Engineer) และสถาปนิกที่ทำการก่อสร้างอาคารสาธารณูปโภคขนาดใหญ่อีกด้วย ส่วนคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสหากเกิดความผิดเป็นส่วนตัวขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ (Regulation) ในประมวลกฎหมายแพ่ง กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ

ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540