

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**LEGAL PROBLEMS REGARDING THE RIGHT OF OFFICIALS TO
MAKE A CLAIM FOR REIMBURSEMENTS FROM GOVERNMENT
ORGANIZATIONS**

มังกร ศรสงคราม
MANGKORN SALSUNGKRAM

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ. 2566
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**LEGAL PROBLEMS REGARDING THE RIGHT OF OFFICIALS TO
MAKE A CLAIM FOR REIMBURSEMENTS FROM GOVERNMENT
ORGANIZATIONS**

MANGKORN SALSUNGKRAM

**A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE
OF MASTER OF LAWS
PUBLIC LAW
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2023

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
คำสำคัญ	สิทธิเรียกของผู้เสียหาย / การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน / ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
นักศึกษา	มังกร ศรสงคราม
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันซี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งศึกษาความเป็นมาเจตนารมณ์ และความสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยทำการศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า บทบัญญัติมาตรา 9 กรณีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกิดขึ้นในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มีผลกระทบทางกฎหมายจากปัญหาดังนี้ คือ 1) ความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 2) หลักเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดและการฟ้องคดีตามนัย มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ขอได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ และ 3) กลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จากบทบัญญัติมาตรา 9 จึงเป็นปัญหาสำคัญส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ในประเทศต่างๆ หากต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ที่ใช้อำนาจมหาชน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเอกชนที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก เพราะแม้ว่าเอกชนที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

ให้รับผิดชอบได้ในส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมไม่ใช่หลักประกันว่าเอกชนจะได้รับความเสียหายเต็มจำนวน เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นอาจมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว ความเข้าใจ ผิดและการตีความที่ผิดแปลกไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิด ที่ตนได้กระทำลงในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจน (Clarity) เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติ ทั้งยังสามารถตรวจสอบเพื่อคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่หน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ให้แก่เจ้าหน้าที่ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ แก่ประชาชนอีกด้วย

THEMATIC TITLE	LEGAL PROBLEMS REGARDING THE RIGHT OF OFFICIALS TO MAKE A CLAIM FOR REIMBURSEMENTS FROM GOVERNMENT ORGANIZATIONS
KEYWORDS	AFFECTED PARTIES' RIGHT / COMPENSATION / OFFICIALS' TORTIOUS LIABILITY
STUDENT	MANGKORN SALSUNGKRAM
THEMATIC ADVISOR	DR. SOMJIT SERSANSIE
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2023

ABSTRACT

The aim of this research is to study the officials' right to claim for compensatory damages from the government agencies under the Act on Tort Liability of Officials B.E. 2539 (1996) ("Act"). This research is also to study the background, spirit and significance of the law relating to the officials' tortious liability and to analyze legal issues relating to the officials' right to claim for compensatory damages from the government agencies through a comparative study of Thai law and foreign laws.

The findings show that there are problems with the provisions of Section 9 of the Act, which stipulates that the officials have the right to claim for compensatory damages from the government agencies if such officials have paid compensatory damages to affected parties as follows: 1) it is inconsistent with the spirit of the Act on Tortious Liability of Officials B.E. 2539 (1996); 2) the compensation criteria for affected parties resulting from the tort committed by officials under Section 9 may be contrary to or inconsistent with the liability and prosecution principles as implied in Section 5, which stipulates that the government agencies are liable to affected parties for the consequences of torts committed by officials in the performance of their duties; and 3) problem relating to the inspection mechanisms of compensation for torts committed by officials. Therefore, according to the provisions of Section 9, these problems have significant impact on both the interests of the state and the general public. However, in foreign countries

where officials are held liable for the damage they cause while performing their duties, it might be unfair to the affected parties who suffer a great deal of damage. This is because, despite the fact that the affected parties may directly file a lawsuit against the officials who cause the damage, doing so does not ensure that the affected parties will receive full compensation because the offending officials might not have the assets to cover the debt.

In order to correct misunderstandings and misinterpretations from the spirit of the Act on Tort Liability of Officials B.E. 2539 (1996) and to harmonize the provisions of this Act, the researcher is of the opinion that the aforementioned provisions should be amended in accordance with the aforementioned suggestions by stipulating that the officials shall not be liable for the consequences of tort they have committed in the performance of their duties. This is to ensure effective law enforcement and clarity of the provisions in accordance with the spirit and purpose of the Act. Additionally, fairness and protection for officials who perform their duties in accordance with their legal authority and obligations should be ensured by effective inspections. This is to boost morale and motivation for officials and to ensure effective administration of state affairs for the benefit of the people.

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความเมตตา คำปรึกษา และความอนุเคราะห์จาก ท่าน ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันซี อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรเพชร ชลศักดิ์ ตรีภูมิตระกูล ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ ดร.รุ่งแสง กฤตยพงษ์ กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อสังเกตต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยของสารนิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดาและมารดา ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดและเป็นที่รักเคารพของผู้เขียน ซึ่งได้ส่งเสริมและให้การสนับสนุนในด้านการศึกษามาตลอดมา ขอขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านในระดับชั้นปริญญาโทที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่งหากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าแก่ผู้ที่มีความสนใจ ผู้เขียนขอมอบความดีนี้ให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา และบทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้นำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

มังกร ศรีสงคราม
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	III
กิตติกรรมประกาศ.....	V
สารบัญ.....	VI
สารบัญตาราง.....	VIII

บทที่

1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้ หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทน.....	9
2.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	9
2.1.1 ประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิด.....	9
2.1.2 องค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	15
2.1.3 ผู้ต้องรับผิด ค่าสินไหมทดแทน และการไต่เบี่ย.....	20
2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	25
2.2.1 พื้นฐานทฤษฎีรับภัย	26
2.2.2 พื้นฐานทฤษฎีความผิด	27
2.2.3 พื้นฐานทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด	28
2.2.4 พื้นฐานทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด	29

บทที่	หน้า
2.2.5 พื้นฐานทฤษฎีข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบ	29
2.3 แนวคิดพื้นฐานตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	29
2.3.1 ความหมายของความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ	30
2.3.2 ขอบเขตแห่งความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ	30
2.3.3 องค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ	31
2.3.4 เจื่อนไขในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ	33
2.3.5 ผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ.....	36
2.3.6 สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิด ของรัฐ	38
2.4 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐในต่างประเทศ.....	40
2.4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	40
2.4.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	42
3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย	45
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ในต่างประเทศ	45
3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	45
3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	55
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน ของรัฐในประเทศไทย.....	57
3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	57
3.2.2 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	59
3.3 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ ระหว่างกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย.....	61
4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงาน ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	66

บทที่	หน้า
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตรา กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	66
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่.....	68
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่	76
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	83
5.1 บทสรุป.....	83
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	84
บรรณานุกรม.....	87
ประวัติผู้เขียน.....	91

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางเปรียบเทียบเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ	63

บทที่ 1

บทนำ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งตราขึ้นเพื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งตราขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันเป็นภารกิจของรัฐเพื่อสาธารณะประโยชน์ของประเทศและประชาชน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้วางหลักเกณฑ์สำคัญในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิให้ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวและในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ ซึ่งจะได้ศึกษาถึงเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์สำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐในการจัดกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ นั้น รัฐจะดำเนินการผ่านองคาพยพของรัฐคือหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง หน่วยงานของรัฐ จะกระทำการ ต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐนั้น ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ (Function) หรือใช้ อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ หรืออาจทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่จึงอาจก่อให้เกิดการกระทำในลักษณะที่เป็น การกระทำละเมิดได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วความรับผิดทางละเมิดเป็นความรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability) แต่เมื่อการกระทำหรือการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจ ตามกฎหมายเพื่อให้ภารกิจของรัฐในการจัดทำประโยชน์สาธารณะลุล่วงไปได้ มิได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงแตกต่างจาก การกระทำละเมิดของเอกชนตามหลักกฎหมาย

แพ่ง จึงไม่ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้กำลังใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว จากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์และไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบจำนวนความเสียหายเช่นเดียวกับการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว การใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามหลักกฎหมายแพ่ง เช่นนี้เป็นการไม่เหมาะสม¹ ไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อาจเกิดจากความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นธรรมดา ดังนั้น การเยียวยาผู้เสียหายจึงควร กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นมาโดยเฉพาะ² โดยมีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายเพื่อจัดความไม่เป็นธรรมจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับ การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตรา 5 กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติตามมาตรา 5 นี้เป็นหลักเกณฑ์ (Rule) ที่แต่เดิมมิได้มีการบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยบทบัญญัติในมาตรา 5⁴ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่

¹ พัชมา จิตรมหีมา. (2558). *ทิศทางการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารประกอบการเสวนา โครงการเสวนาการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกท กรุงเทพฯ วันที่ 23 เมษายน 2558. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5.

² อำพน เจริญชีวินทร์. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3 (แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่)). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1.

³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก). มาตรา 2 ที่บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

⁴ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ปฏิบัติ งานราชการด้วยความมั่นใจ ไม่ต้องมีความกังวลว่าหากเกิดเหตุผิดพลาดขึ้นในระหว่างที่ตนกำลังปฏิบัติหน้าที่ขึ้นแล้วจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเอง เป็น การส่วนตัว โดยอาจถูกเรียกร้องหรือฟ้องร้องดำเนินคดีในทางแพ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่เกิด ความเชื่อมั่น ได้ว่าหากปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างเต็ม ความสามารถมีความคิดริเริ่ม กล้าเสนอแนะและปฏิบัติหน้าที่ โคนปราศจาก ความหวาดกลัวใด ๆ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและเกิดประ โยชน์สูงสุด ต่อประเทศและ ประชาชน นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 5 ยังให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหาย โดยการบัญญัติสิทธิ ในการฟ้องคดี (Right To Sue) หน่วยงานของรัฐ ได้โดยตรง และกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในความเสียหายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหายและถือเป็นการรับประกันต่อ ผู้เสียหายว่าผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานของรัฐตามความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะ หน่วยงานของรัฐย่อมมีความสามารถและมีศักยภาพในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ดีกว่าตัว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วได้ มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความไว้ใน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9⁵ กำหนดว่าถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายผลทางกฎหมาย จากบทบัญญัติใน ในมาตรา 9 นี้ ทำให้มีการตีความตามนัยแห่งมาตรา ดังกล่าวไว้ในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบี่ย แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ หรือหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อ บุคคลภายนอกและได้ตกลง ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะใช้สิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ได้เช่นกัน ดังที่ปรากฏในความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 582/2542)⁶

⁵ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่ง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 582/2542) ให้ความเห็นว่า เมื่อนาย ห. พนักงาน ขับ รถยนต์ของกรมปศุสัตว์ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและได้ตกลงชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว จึงไม่ มีกรณีที่กรมปศุสัตว์จะไต่เบี่ยจากนาย ห. แต่นาย ห. ก็ชอบที่จะใช้สิทธิเรียกให้กรมปศุสัตว์ชดใช้ค่าสินไหม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 9 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุ ความสิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่อกันในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวและควรได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดให้ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวอีกทั้งบทบัญญัติตามมาตรา 9 อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดและการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้อง เจ้าหน้าที่ไม่ได้

นอกจากนี้ ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการตรวจสอบจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนว่าถูกต้องหรือไม่เพียงใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจไม่ทราบ หรือไม่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้ขาดโอกาสในการตรวจสอบได้แย้ ค้นหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้ แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 325/2550)⁷ จะมีความเห็นว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนตามมาตรา 9 ได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่มิได้มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าหากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอกจริง จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่เต็มตามจำนวนที่ เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนหรือไม่เพียงใด

ต่างจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ

ทดแทนที่ตนได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ ตามนัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 325/2550) ให้ความเห็นเห็นว่า นาย ส. ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดีโดยยังไม่ปรากฏว่า กรมคุมประพฤติต้องรับผิดในความเสียหายนั้นหรือไม่ นาย ส. จึงไม่มีสิทธิเรียกให้กรมคุมประพฤติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว คืนให้แก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32 วรรคหนึ่ง⁸ กำหนดว่า ในกรณีที่อยู่เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยไม่ชักช้า และข้อ 33⁹ กำหนดให้เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอเห็นว่าเป็นเรื่องของตน ให้แต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า กล่าวคือ กรณีที่อยู่เสียหายยื่นคำขอต่อ หน่วยงานของรัฐเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตั้งกักต้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดเพื่อพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งนอกจากจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการละเมิดแล้ว ทั้งยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 5 ซึ่งวางหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระทำการตามหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่ก็ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้เช่นกัน

การศึกษาสภาพปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 9 ในประเด็นนี้มีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครอง การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่ จำต้องชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว และควรได้รับความคุ้มครองจาก หน่วยงานของรัฐ ที่ตนสังกัดให้ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ กระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดชอบและการฟ้องคดี ตามนัย มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่

⁸ ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่ เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐ แห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและ ดำเนินการ ตามระเบียบ โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐ ที่ เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ ให้ ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับ ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่รับคำขอที่ส่งมานั้น

⁹ ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ขอได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับกลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงอาจเป็นผลให้ขาดการตรวจสอบ จำนวนค่าสินไหมทดแทนว่าต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจไม่ทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบได้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นขาดโอกาสในการตรวจสอบ ได้แย้ง ค้นหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 9 กรณีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ผลกระทบทางกฎหมายจากประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อจะหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหากฎหมายสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัวหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย และผู้เสียหายอาจฟ้อง หน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหา คือ ความไม่สอดคล้องกับ

เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งหลักการใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายดังกล่าว อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดชอบ และการฟ้องคดีตามนัย มาตรา 5 และ 3) จากบทบัญญัติมาตรา 9 กลไกในการตรวจสอบการชดใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ยังอาจเป็นผลให้ขาดการตรวจสอบและเป็นปัญหาสำคัญส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมปัญหาดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงสภาพปัญหาของการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งเน้นการศึกษาและพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 ในประเด็นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐให้ใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนคืนแก่ตน ว่ามีความถูกต้องเป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ รวมถึงคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรนำมาเป็นประเด็นศึกษาและค้นคว้าเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในสารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ แนวคิด และบทบัญญัติแห่งกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงคำพิพากษาของศาล และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยใช้วิธี การศึกษาวิจัย ทางเอกสาร (Documentary Research) ทำการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสาร ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตำบทยกฎหมาย บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสิทธิไล่เบี้ยระหว่างเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทน

2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐคดีใช้คำสันนิษฐานแทนตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐคดีใช้คำสันนิษฐานแทน
4. ทำให้ทราบการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐคดีใช้คำสันนิษฐานแทน

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยจะศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหลัก กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งที่นำมาใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และแนวคิดพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกด้วย โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็นหัวข้อที่ 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หัวข้อที่ 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหัวข้อที่ 2.3 แนวความคิดพื้นฐานตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การละเมิด คือ การกระทำลงด้วยความจงใจหรือด้วยความประมาทเลินเล่อ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิตามกฎหมายของบุคคลอื่น การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นการกระทำ โดยผิดต่อกฎหมายและมีความผิด (Fault) ซึ่งทำให้เกิดความรับผิดขึ้น ตามหลักไม่มีความรับผิดโดยไม่มี ความผิด ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ โดยผิดต่อกฎหมายนั้นย่อมก่อให้เกิด ความรับผิดที่ เรียกว่าความรับผิดเพื่อละเมิด (Liability For A Wrongful Act)

2.1.1 ประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิด

ความรับผิดเพื่อละเมิด คือ ความรับผิดของบุคคลต่อการกระทำละเมิดซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นตามที่กฎหมายได้ให้การคุ้มครองรับรองสิทธิของบุคคลนั้นไว้ โดยเราสามารถจำแนกประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิดออกได้สาม ประเภทด้วยกัน ได้แก่¹

¹ ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 63-65.

การจำแนกประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิด โดยแบ่งตามทฤษฎี การจำแนกประเภท ของความรับผิดเพื่อละเมิด โดยแบ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจำแนกประเภท ของความรับผิดเพื่อละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การศึกษาประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิดมีความสำคัญที่ทำให้ทราบถึงหลักการและเหตุผล ในการกำหนดความรับผิดเพื่อละเมิดแต่ละประเภท ว่าความรับผิดเพื่อละเมิดแต่ละประเภทต้องการ องค์ประกอบของความรับผิดเพียงใดและผู้ใดคือผู้ที่จะต้องรับผิดเพื่อการกระทำละเมิดนั้น โดยในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิดโดยละเอียดต่อไป

2.1.1.1 การแบ่งประเภทความรับผิดเพื่อละเมิดตามทฤษฎี

1) ความรับผิดที่ต้องการความผิด (Subjective Responsibility) กรณี ความรับผิดที่ต้องการความผิดนี้ คือกรณีที่ผู้กระทำละเมิดจะมีความรับผิดเพื่อละเมิดก็ต่อเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น โดยเป็นความผิดของตัวผู้กระทำเอง กล่าวคือผู้กระทำละเมิดจะต้องกระทำละเมิดไปโดยจงใจ หรือโดยประมาทเลินเล่อและมีการกระทำอื่นจนครบ องค์ประกอบของการกระทำละเมิดเสียก่อน จึงจะมีความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลนั้นเกิดขึ้น

2) ความรับผิดที่ไม่ต้องการ ความผิด (Objective Responsibility) คือกรณี ที่ผู้กระทำละเมิดมีความรับผิด โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำได้กระทำลงโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ โดยอาจเรียกความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิดนี้ว่าความรับผิดตาม ข้อสันนิษฐานของกฎหมาย หรือความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)

2.1.1.2 การแบ่งประเภทความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การแบ่งประเภทความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พหณิชย์มีทั้ง การแบ่งประเภทของความรับผิดเพื่อละเมิดตามหลักการ ทัวไปซึ่งความรับผิด จะตกแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง และการแบ่งโดยอาศัยข้อยกเว้นของหลักดังกล่าว โดยให้บุคคลอื่นอาจมี ความรับผิดจากผลของการกระทำของบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีเหตุผลเบื้องหลังคือความสัมพันธ์ พิเศษระหว่างบุคคลผู้กระทำละเมิดและบุคคลผู้ต้องรับผิด

1) ความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลทำให้เกิดความเสียหาย

1.1) ความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของตนเอง ความรับผิดประเภทนี้ เป็นไปตามหลักการปกติทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้กระทำละเมิดต้องมีความผิด และมีความรับผิดอันเกิดจากการกระทำของตน ซึ่งได้แก่กรณี การกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

แก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ตามมาตรา 76² แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีการกระทำละเมิดที่ผู้กระทำได้กระทำลงโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้กระทำละเมิดก็จะต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 420³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2) ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น ได้แก่กรณี ที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์พิเศษบางประการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับตัวผู้กระทำละเมิดมีความรับผิดชอบในผลหรือความเสียหายที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำลงไป แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้ร่วมกระทำละเมิดด้วยก็ตาม ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไปที่ผู้มีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจะต้องเป็นบุคคลคนเดียวเกี่ยวกับบุคคลผู้กระทำละเมิด และเนื่องจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไป การที่บุคคลจะมีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจากการกระทำของบุคคลอื่นได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น โดยได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตราดังต่อไปนี้

1.2.1) กรณีนายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้าง ในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ตามมาตรา 425⁴

1.2.2) กรณีตัวการต้องร่วมกันรับผิดชอบกับตัวแทนในผลแห่งละเมิด ซึ่งตัวแทนได้กระทำไปในขอบเขตของการมอบอำนาจให้กระทำการนั้น ตามมาตรา 427⁵

1.2.3) กรณีบิดามารดาหรือผู้อนุบาลต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้เยาว์หรือคนวิกลจริต ตามมาตรา 429⁶

² มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้น หรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกัน รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้น

³ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁴ มาตรา 425 นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้าง ในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น

⁵ มาตรา 427 บทบัญญัติในมาตราทั้งสองก่อนนั้น ท่านให้ใช้บังคับแก่ตัวการและตัวแทนด้วย โดยอนุโลม

1.2.4) กรณีครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลบุคคลผู้ไร้ความสามารถต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ไร้ความสามารถในการละเมิด ซึ่งได้กระทำลง ในระหว่างที่อยู่ในความดูแลของตน ตามมาตรา 430⁷

1.3) ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของผู้จ้างทำของ ตามมาตรา 428⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 428 บัญญัติว่า ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ว่าจ้าง เว้นแต่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้คิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง สาเหตุที่แยกประเภท ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของผู้จ้างทำของออกจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจากการกระทำของตนเอง และความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น เนื่องจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิดอันเกิดจากการจ้างทำของนี้ มิใช่กรณีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจากการกระทำของตนเอง เพราะผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างมิใช่บุคคล คนเดียวกัน ความรับผิดที่เกิดขึ้นจึงมิใช่ความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของตนเองอย่างแน่นอน และมีใช้กรณีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นด้วยเช่นกัน เนื่องจากสัญญาจ้างทำของนั้น มีสาระสำคัญคือความสำเร็จของการงานที่จ้าง ผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจเหนือผู้รับจ้างในการกำกับการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากสัญญาจ้างแรงงานและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างที่นายจ้างสามารถกำกับ บังคับบัญชาลูกจ้างในระหว่างการทำงานได้ ดังนั้นเมื่อผู้ว่าจ้างไม่ได้มีอำนาจกำกับหรือบังคับบัญชา ผู้รับจ้างในระหว่างทำการงานที่จ้าง หากผู้รับจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น ผู้ว่าจ้างก็ไม่มีเหตุที่จะต้องร่วมรับผิดชอบโดยอาศัยความสัมพันธ์พิเศษเหมือนอย่างความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนท้ายของมาตรา 428 ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า เว้นแต่ ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้คิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง กล่าวคือ

⁶ มาตรา 429 บุคคลใดแม้ไร้ความสามารถเพราะเหตุเป็นผู้เยาว์หรือวิกลจริตก็จะต้องรับผิดชอบในผลที่ตนทำละเมิด บิดามารดาหรือผู้อนุบาลของบุคคลเช่นว่านี้ย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกับเขาด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนได้ใช้ ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น

⁷ มาตรา 430 ครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลบุคคลผู้ไร้ความสามารถอยู่เป็นนิตย์ก็ดี ชั่วครั้งคราวก็ดี จำต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ไร้ความสามารถในการละเมิด ซึ่งเขาได้กระทำลง ในระหว่างที่อยู่ในความดูแลของตน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้น ๆ มิได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร

⁸ มาตรา 428 ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ว่าจ้าง เว้นแต่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้คิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง

ผู้ว่าจ้างทำของจะเกิดความรับผิดก็ต่อเมื่อ ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ว่าจ้างใน ส่วนงานที่สั่งให้ทำ ในคำสั่งที่ผู้ว่าจ้างให้ไว้แก่ผู้รับจ้าง หรือในการเลือกตัวผู้รับจ้าง จึงได้แยก ประเภทความรับผิดเพื่อละเมิดของผู้ว่าจ้างทำของนี้ออกมาเป็นการรับผิดเพื่อละเมิดอีกประเภท หนึ่ง

2) ความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากทรัพย์ทำให้เกิดความเสียหาย

ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์ เป็นหน้าที่เกิดจากการกระทำที่คล้าย การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Obligations Quasi Ex Delicto) ซึ่งพัฒนาเป็นกลุ่มความรับผิดที่ เกิดจาก ข้อสันนิษฐาน (Presumption) ของกฎหมาย⁹ โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งมีความใกล้ชิดกับ ทรัพย์ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นผู้มีความรับผิดเพื่อละเมิด ถึงแม้ว่าความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์ นั้น จะไม่มีการกระทำของบุคคลใดเข้ามาเกี่ยวข้องเลยก็ตาม เพราะบุคคลผู้ใกล้ชิดกับตัวทรัพย์นั้น ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้ได้ใช้สอยประโยชน์จากทรัพย์และเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพย์นั้น ความรับผิดเพื่อละเมิดในความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์จึงเป็นความรับผิดประเภทความรับผิด ที่ไม่ต้องการ ความผิด ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติความรับผิดในลักษณะนี้ไว้ในมาตรา ดังต่อไปนี้

2.1) กรณีความเสียหายเกิดจากสัตว์ เจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษา ไว้แทนเจ้าของต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดจากสัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษา ตามชนิดและวิสัยของสัตว์ หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น ย่อม จะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว ตามมาตรา 433¹⁰

2.2) กรณีความเสียหายเกิดจาก โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ หรือกอไฟ ผู้ครองโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ หรือกอไฟ ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย แต่ถ้า

⁹ Zeno-Zenecovich V. (2002). La Responsabilità Civile in Alpa G.& Bonell M.J.& Corapi D & Mocca. L & Zeno-Zenecovich V Diritto Privato Comparato : Istituti e Problemi terza edizione. Gius. Laterza & figli Spa : Roma-Bari). p.243-244. อ้างถึงใน ศนันท์กรณ โสคติพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 55.

¹⁰ มาตรา 433 ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่สัตว์นั้น เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษาตามชนิดและวิสัยของสัตว์ หรือตาม พฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวัง ถึงเพียงนั้น

อนึ่ง บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น จะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่บุคคลผู้ที่เราหรือยั่วสัตว์ นั้น โดยละเมิด หรือเอาแก่เจ้าของสัตว์อื่นอันมาเราหรือยั่วสัตว์นั้น ๆ ก็ได้

ผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหายจะนั้นแล้ว ผู้เป็นเจ้าของ ต้องเป็นผู้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 434¹¹

2.3) กรณีความเสียหายเพราะของตกหล่นจากโรงเรือน หรือข่วงป่าไปตกในที่ อันมิควร บุคคลผู้อยู่ในโรงเรือนต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากเหตุดังกล่าว ตามมาตรา 436¹²

2.4) กรณีความเสียหายเกิดจากยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล หรือ ทรัพย์อันตราย บุคคลผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะนั้น จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายเอง ตามมาตรา 437¹³

2.1.1.3 การแบ่งประเภทความรับผิดเพื่อละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แต่เดิมก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของบุคคล รวมถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกซึ่งถือว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว การนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้กับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความกังวล ว่าตนอาจถูก

¹¹ มาตรา 434 ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องก็ดี หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดี ท่านว่าผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหายจะนั้นแล้ว ท่านว่าผู้เป็นเจ้าของ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนั้น ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงความบกพร่องในการปลูกหรือค้ำจุน ต้นไม้หรือกอไม้ด้วย ในกรณีที่กล่าวมาในสองวรรคข้างต้นนั้น ถ้ายังมีผู้อื่นอีกที่ต้องรับผิดชอบในการก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วยไซ้ ท่านว่าผู้ครองหรือเจ้าของจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ผู้นั้นก็ได้

¹² มาตรา 436 บุคคลผู้อยู่ในโรงเรือนต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดเพราะของ ตกหล่นจาก โรงเรือนนั้น หรือเพราะกิ่งข่วงของไปตกในที่อันมิควร

¹³ มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้น เกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั้นเอง ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์อันเป็นของเกิดอันตรายได้ โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์นั้นด้วย

ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ บ ด้วยความกลัวไม่กล้าตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ ส่งผลร้ายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมาจึงได้ มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ และความมุ่งหมาย (Purpose) ที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายเพื่อบำบัดการ จัดทำบริการสาธารณะ ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทถัดไป

2.1.2 องค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังที่ได้นำเสนอให้เห็นมาแล้วข้างต้นว่าความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น (Civil And Commercial Code) แบ่งออกเป็นความรับผิดเพื่อละเมิด ที่เกิดจากการกระทำของตนเอง ความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น และความรับผิดเพื่อละเมิด ของผู้จ้างทำของตามมาตรา 428 ซึ่งจะเห็นได้ว่าฐานแห่งความรับผิดเพื่อละเมิดตามที่ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ นั้น มีหลักทั่วไปของการกระทำละเมิดบัญญัติไว้ในมาตรา 420 ซึ่งเป็น ความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของตนเอง ส่วนความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น และความรับผิดเพื่อละเมิดของผู้ว่าจ้างทำของก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

มาตรา 420 กำหนดว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิด กฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

2.1.2.1 ผู้ใดกระทำต่อบุคคลอื่น

1) บุคคลผู้กระทำ ได้แก่'

1.1) บุคคลธรรมดา บุคคลผู้ต้องรับผิดจากการกระทำของตน จะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อ ขณะที่กระทำต่อบุคคลอีกคนหนึ่งนั้น ผู้กระทำมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดี รู้สำนึก (Conscious) ในการกระทำของตน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้กระทำเป็นผู้เยาว์ หรือเป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถหรือไม่¹⁴ เนื่องจากสาระสำคัญของการ ละเมิดคือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นซึ่งสิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครอง ไม่ใช่เรื่อง สิทธิหรือการใช้สิทธิของตัวผู้กระทำเอง การกระทำละเมิดจึงต่างจากการทำนิติกรรมสัญญา ที่มุ่งผลผูกพันในทางกฎหมาย¹⁵ ความสามารถของผู้กระทำจึงมิใช่สาระสำคัญที่จะยกเป็น ข้อต่อสู้ให้ไม่ต้องรับผิด

¹⁴ กัทธศักดิ์ วรรณแสง. (2555). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11-12.

¹⁵ สนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 66.

ในผลแห่งการละเมิดได้ เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจนครบ องค์ประกอบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ผู้กระทำย่อมต้องมีความรับผิดชอบในผลนั้น ตามกฎหมาย ก็ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

1.2) นิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นโดยผลของกฎหมาย มิใช่บุคคลที่มีชีวิต มีความรู้สำนึก หรือสามารถมีการกระทำได้ในทางข้อเท็จจริง การกระทำของนิติบุคคล จึงเป็นการกระทำโดยตัวแทนภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของของนิติบุคคลนั้น หากผู้แทนนิติบุคคล ได้กระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่นทำให้บุคคลอื่นเสียหาย หากการกระทำนั้น เป็นการกระทำภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล นิติบุคคลก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบในการละเมิดดังกล่าว

2) มีการกระทำ

การกระทำ หมายความว่า ความรวมถึงการกระทำที่มีการลงมือทำ และหมายความว่า ความรวมถึงการกระทำที่เป็นการนิ่ง หรืองดเว้นการกระทำจากหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยหน้าที่ (Duty) ที่ต้องกระทำหากงดเว้นไม่กระทำแล้วจะเป็นการละเมิดนั้นได้แก่¹⁶

2.1) หน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติหน้าที่ที่ผู้กระทำจะต้องกระทำการงดเว้น ไม่กระทำตามที่ดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ถือเป็น การกระทำละเมิด เช่น หน้าที่ที่บิดามารดาจะต้องอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาบุตรผู้เยาว์ หน้าที่อุบการเลี้ยงดูกันระหว่างสามีภรรยา เป็นต้น

2.2) หน้าที่ตามคำสั่ง หรือระเบียบ เช่น คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ระเบียบที่กำหนดขั้นตอนหรือรายละเอียดให้ปฏิบัติตาม

2.3) หน้าที่ตามสัญญา เป็นหน้าที่ที่คู่สัญญามีต่อกัน หากบุคคลอื่นที่มิใช่คู่สัญญากระทำการงดเว้นอันขัดต่อข้อตกลงในสัญญา การกระทำดังกล่าวก็ย่อมมิใช่การกระทำละเมิด เพราะไม่มีหน้าที่ตามสัญญาต่อกันนั่นเอง

2.4) หน้าที่ตามวิชาชีพ คือหน้าที่ตามวิชาชีพที่ตนมีอยู่ เช่น ผู้มีวิชาชีพแพทย์ ก็ย่อมมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บหรือมีอาการเจ็บป่วย โดยปราศจากอคติส่วนตัว ผู้มีวิชาชีพทนายความ ย่อมต้องมีหน้าที่ในการต่อสู้คดีโดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริต เป็นต้น

¹⁶ จิตติ ดิงสภักดิ์. (2526). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้* (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 185.

2.5) หน้าที่ตามความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดขึ้น เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้กระทำ กับ ผู้เสียหายก่อให้เกิดขึ้นระหว่างกัน เช่น การรับดูแลบุตรหลาน การรับฝากของ การรับดูแลบ้านใน ขณะที่เจ้าของบ้านไม่อยู่

3) กระทำต่อบุคคลอื่น

บุคคลอื่น หมายถึงบุคคลใดๆ ซึ่งมีไม่ใช่ตัวผู้กระทำเอง ไม่ว่าบุคคลอื่นนั้นจะเป็น ผู้ใกล้ชิดมีความสนิทสนม หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันทางสายโลหิต หรือโดยเครือญาติ ก็ถือว่าเป็นบุคคลอื่นทั้งสิ้น และการกระทำต่อบุคคลอื่นนี้ก็ไม่จำกัดเฉพาะการกระทำต่อเนื้อตัว ร่างกาย ของบุคคลอื่นเท่านั้น แต่อาจเป็นการกระทำต่อทรัพย์สิน (Asset) ประโยชน์ (Interest) อนามัย (Health) หรือชื่อเสียง (Reputation) ของบุคคลนั้นก็ได้

2.1.2.2 กระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ความรับผิดเพื่อละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตามหลัก ไม่มี ความรับผิด โดยไม่มีความผิด (No Liability Without Fault) ซึ่งการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดที่ ก่อให้เกิด ความรับผิดเพื่อละเมิดนั้นอาจเกิดจาก

1) การกระทำ โดยจงใจ คือการกระทำที่ผู้กระทำมีความมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น

2) การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ คือการกระทำที่มีได้ตั้งใจ มิได้มีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้อื่นจากการกระทำของตนเอง เพียงแต่การกระทำนั้นเกิดขึ้น เพราะขาดความระมัดระวัง กล่าวคือ มิได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น ต้องมีตาม วิสัยและพฤติการณ์

มาตรฐานของความระมัดระวังนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสมมติขึ้น โดยพิจารณาจากข้อพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาโดยใช้การเปรียบเทียบการกระทำของผู้กระทำกับการกระทำ ของบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติการณ์และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำ ความ ระมัดระวังตามพฤติการณ์และตามฐานะของบุคคลนี้จึงไม่แน่นอน และอาจเปลี่ยนแปลงไป ตามแต่ พฤติการณ์และฐานะของบุคคลนั้น ๆ เช่น พฤติการณ์ความระมัดระวังของผู้เยาว์ สตรี บุรุษ ผู้เชี่ยวชาญ ก็ย่อมแตกต่างกันไปตามพฤติการณ์และฐานะของบุคคลนั้น อีกประการหนึ่งคือ มาตรฐานความระมัดระวังที่สมมติขึ้น โดยพิจารณาจากสภาพการณ์แวดล้อมขณะเกิดเหตุว่า โดยทั่วไปแล้วหากอยู่ในสภาพการณ์เช่นว่า บุคคลที่ถูกสมมติขึ้นจะกระทำเช่นเดียวกับผู้กระทำ หรือไม่ หรือจะกระทำอย่างไร¹⁷

¹⁷ จิตติ ดิงศกทีย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 180-181.

2.1.2.3 กระทำโดยผิดกฎหมาย

การกระทำโดยผิดกฎหมาย หรือการกระทำที่กระทำลงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) หรือกระทำลงโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้¹⁸ เป็นคำซึ่งมีความหมายกว้าง ทำให้สามารถตีความได้ว่าการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายนี้ หมายความว่ารวมถึงการกระทำที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิด เช่น การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และรวมถึงกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งด้วย แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดโดยชัดแจ้งก็ตาม แต่หากการกระทำนั้นเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) คือ สิทธิที่คนในสังคมทุกคนต้องให้ความเคารพ ต่อสิทธินั้น ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 420¹⁹ ก็จะถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย

2.1.2.4 ก่อให้เกิดความเสียหาย

ความเสียหาย หมายถึง การลดลง การทำให้น้อยลงไปในลักษณะที่เป็นผลร้ายจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง²⁰ โดยอาจหมายถึงความเสียหาย 20 ในทางทรัพย์สิน หรือในทางจิตใจก็ได้

องค์ประกอบประการนี้เป็นองค์ประกอบประการสำคัญ เพราะถึงแม้ว่าผู้กระทำ จะได้กระทำโดยผิดกฎหมายต่อบุคคลอื่นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่หาก การกระทำนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้กระทำก็ไม่มีเหตุที่จะต้องรับผิดชอบในความรับผิด เพื่อละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 420 ซึ่งเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดนี้ มีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายในการเยียวยาผู้เสียหาย จึงได้บัญญัติให้มีความรับผิดเพื่อละเมิดขึ้น โดยสิทธิของผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดนี้จะพิจารณาจากสิทธิที่มีอยู่ในวันฟ้องเป็นหลัก เมื่อไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นจึงเท่ากับว่าไม่มีทั้งผู้เสียหายและความเสียหายที่จะต้องได้รับ การเยียวยาตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของมาตราดังกล่าวเลย

1) ลักษณะของความเสียหาย

1.1) ความเสียหายต้องมีลักษณะเป็นความเสียหายที่แน่นอน คือเป็นความเสียหาย ที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงิน หรือเป็น ความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินก็ตาม และไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นแล้วขณะละเมิด หรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็ตาม เช่น ค่าขาดรายได้ในอนาคตระหว่างที่ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บ ไม่

¹⁸ กัทรศักดิ์ วรณแสง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 34.

¹⁹ สนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 88-89.

²⁰ สนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 99.

สามารถไปทำงานได้ คำรักษาพยาบาลอันเนื่องมาจากการบาดเจ็บจากการกระทำละเมิด เป็นต้น แต่หากเป็นความเสียหายในอนาคตที่ไม่สามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ก็จะไม่ถือว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด²¹ เช่น แม้มารดาของบุตรผู้เยาว์ (Minor) จะมีอาการบาดเจ็บสาหัสอย่างมากไม่อาจทราบได้ว่าจะหายเป็นปกติได้หรือไม่ แต่ผู้เยาว์ก็ไม่สามารถเรียก ค่าสินไหมทดแทนประเภทค่าขาดไร้อุปการะกรณีมารดาเสียชีวิต หรือค่าปลงศพได้ เพราะความเสียหาย ดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นและไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่

1.2) ต้องเป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองว่าเป็นความเสียหาย หรือที่เรียกว่า ความเสียหายโดยนิตินัย แม้มี่มีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแต่ความเสียหายดังกล่าวมิใช่ความเสียหายที่กฎหมายรับรองก็ไม่สามารถเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนได้ ความเสียหายที่กฎหมายไม่รับรอง และทำให้ไม่สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นนี้ได้ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้เสียหายยินยอมให้ผู้กระทำความกระทำการหรืองดเว้นการกระทำด้วยตัวผู้เสียหายเอง โดยในขณะที่ให้ความยินยอมนั้นผู้เสียหายทราบถึงผลของการกระทำแล้วแต่ยังยินยอมให้กระทำต่อตน ด้วยความสมัครใจไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม เช่นนี้ ตามหลักความยินยอมโดยสมัครใจ ไม่ทำให้เป็นละเมิด (Volenti Non Fit Injuria) แล้ว เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นและความเสียหายนั้น อยู่ในขอบเขตแห่งความยินยอมของผู้เสียหาย ผู้เสียหายจะเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนเพื่อ การละเมิดนั้นมิได้²²

2) ความเสียหายเกิดแก่สิทธิของผู้อื่น

โดยสิทธินั้นต้องเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และเป็นสิทธิซึ่งบุคคลทุกคนในสังคมให้ความเคารพแก่สิทธินั้น หรือเรียกว่าสิทธิเด็ดขาด ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420

2.1.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและความเสียหายเป็นไปตามหลักเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เนื่องจากในความเสียหายอย่างหนึ่งอาจเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการ โดยการกระทำละเมิดของผู้กระทำอาจเป็นเพียงหนึ่งในสาเหตุหรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้น ดังนั้นหากจะถือเอาว่าหากมีการกระทำใดที่กระทำลงโดยผิดต่อกฎหมายต่อบุคคลอีกคนหนึ่ง และทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้นขึ้น ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิด

²¹ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. (2530). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด และจัดการงานนอกสั่ง*. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์. หน้า 37.

²² ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 61.

นั้น เสมอไปก็จะเป็นธรรมแก่ตัวผู้กระทำละเมิดในกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย จึงได้มีการนำหลักความรับผิดชอบระหว่างการกระทำและผลมาใช้ โดยหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล แบ่งออกเป็น

1) ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ หรือทฤษฎีเงื่อนไข

ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa Sine Qua Non) หรือทฤษฎีเงื่อนไข คือทฤษฎีซึ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ว่าถ้าหากไม่มีการกระทำดังกล่าวความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น เหตุที่เกิดขึ้นทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากัน มีสาระสำคัญที่ทำให้เกิดความเสียหายเท่ากัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ว่าเหตุใดเป็นสาเหตุของความเสียหายและหากขาดเหตุใดเหตุหนึ่งไป ผลคือ ความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น หากไม่มีเหตุทุกเหตุประกอบกันแล้วความเสียหายก็ย่อมไม่มีทางเกิดขึ้นได้ ผู้กระทำจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหาย เพราะหากไม่มีการกระทำของผู้กระทำ แม้มีเหตุอื่นด้วยความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้นนั่นเอง

2) ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม (Théorie de La Causalité Adéquate)

คือกรณี ที่ผลเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และมีเหตุหลายประการที่ทำให้เกิดผลนั้นขึ้น ผู้กระทำจะรับผิดชอบก็เฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติวิสัยจะทำให้เกิดผลเสียหายนั้นขึ้นเท่านั้น ทฤษฎีนี้มุ่งพิจารณาและพิจารณาถึงความเหมาะสมของความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเป็นความเสียหาย ที่โดยปกติแล้วสามารถเกิดขึ้นได้เพราะการกระทำนั้น ๆ ของผู้กระทำหรือไม่ หากความเสียหายนั้น เป็นความเสียหายที่ โดยปกติสามารถเกิดขึ้นได้เพราะการกระทำของผู้กระทำ ผู้กระทำจึงจะมีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดในความเสียหายที่เหมาะสมหรือเป็นผลปกติจากการกระทำของตน²³

2.1.3 ผู้ต้องรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทน และการไล่เบียด

เมื่อเกิดการกระทำละเมิดขึ้น บุคคลผู้กระทำละเมิดย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยในบางกรณีถ้าหากว่าผู้กระทำละเมิดได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ผู้กระทำละเมิดสามารถใช้สิทธิเรียกร้องหรือสิทธิไล่เบียดต่อบุคคลอื่นให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ต่อไป

2.1.3.1 ผู้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด

1) ผู้ต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจากการกระทำของตนเอง

ผู้ต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบเพื่อละเมิดในกรณีนี้ได้แก่ตัวผู้กระทำเอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกติทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้กระทำละเมิดมีความผิดและมีความรับผิดชอบ อันเกิดจากการกระทำของตน ซึ่งได้แก่กรณีนิติบุคคลต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่

²³ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 14. หน้า 74-77.

ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล ทำการตามหน้าที่โดยทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่ง
 อย่างไม่แก่บุคคลอื่น ตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่บุคคลจงใจ หรือ
 ประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ตามมาตรา 420 และกรณีที่ ผู้กระทำ
 ละเมิดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียง หรือ
 เกียรติคุณ ของบุคคลอื่น ตามมาตรา 423²⁴

2) การร่วมกันกระทำละเมิด

มาตรา 432²⁵ กำหนดว่า มาตรา ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่น
 โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความ
 เสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ ไม่สามารถสืบรู้ตัว ได้แม้ว่าในจำพวกที่ ทำละเมิด
 ร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

อนึ่งบุคคลผู้ยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือ ในการทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็น
 ผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย

ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ท่านว่า
 ต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น

เมื่อพิเคราะห์มาตรา 432 แล้ว จะเห็นว่าการกระทำตามมาตรา 432 นี้มีอยู่ด้วยกัน 2
 ลักษณะ คือ การร่วมกันกระทำละเมิด โดยร่วมมือร่วมแรงกัน และการกระทำละเมิดโดยการยง
 ส่งเสริม หรือให้ความช่วยเหลือ ผลคือผู้กระทำทุกคนต่างต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นทุกคน โดย
 ร่วมกันรับผิดชอบเป็นส่วนคนละเท่า ๆ กัน

²⁴ มาตรา 423 ผู้ใดกล่าวหรือ ไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความ อันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียง หรือ
 เกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี 4 ท่าน
 ว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตน มิได้รู้ว่า
 ข้อความนั้น ไม่จริง แต่หากควรจะรู้ได้

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความ ไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้เสียโดยชอบ
 ในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

²⁵ มาตรา 432 ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้น จะต้อง
 ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ ไม่สามารถสืบรู้ตัว
 ได้แม้ว่าในจำพวกที่ ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

อนึ่งบุคคลผู้ยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือ ในการทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย

ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ท่านว่าต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วน
 เท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น

3) ผู้ต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น

โดยหลักแล้วความรับผิดชอบของบุคคลเป็นไปตามหลักไม่มีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด แต่ในกรณีของผู้ต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นนี้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบจากการกระทำของบุคคลอื่นด้วยเหตุผลเบื้องหลังบางประการ แตกต่างกันไปตามแต่ละมาตรา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายลักษณะละเมิดที่ต้องการเยียวยา (Heal) ผู้เสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนว่ามีได้มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นเลย จึงได้มีการบัญญัติให้บุคคลต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของบุคคลอื่นตามหลักความรับผิดชอบ โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบ หรือหลักความรับผิดชอบบนข้อสันนิษฐานของกฎหมาย โดยอาจแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

3.1) ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.1.1) กรณีนายจ้าง (Employer) ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิด ของลูกจ้าง (Employee) ที่เกิดขึ้น ระหว่างการทำงานตามที่ตามสัญญาจ้าง หรืองานที่ได้รับมอบหมายให้ทำ หรือที่เรียกว่าในทางกรณีนายจ้าง ตามมาตรา 425 โดยอาศัยเหตุผลพิเศษในความสัมพันธ์ ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน

3.1.2) กรณีตัวการร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตัวแทน ตามมาตรา 427 เพราะตัวการและตัวแทนมีความสัมพันธ์กันตามสัญญาตั้งตัวแทน เมื่อตัวแทนกระทำละเมิดก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่นขณะทำงานที่ตัวการได้มอบหมาย ในขอบอำนาจ ตัวการจึงต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย

3.1.3) กรณีบิดามารดา หรือผู้อนุบาล ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิด ของผู้เยาว์หรือผู้ที่ ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ ตามมาตรา 429 เนื่องจากความประพฤติก และการแสดงออกของบุตรผู้เยาว์ เกิดจากการอบรมดูแลสั่งสอนของบิดามารดา และบิดามารดา มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องอบรมสั่งสอนเลี้ยงดูบุตรผู้เยาว์ เมื่อผู้เยาว์ทำละเมิดต่อบุคคลอื่น บิดามารดาจึงต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โดยมีพื้นฐานความคิดจากข้อสันนิษฐานว่าการละเมิดเกิดจากการบกพร่องในหน้าที่อบรมสั่งสอน (Culpa À Mamic)

ส่วนกรณีที่ผู้อนุบาลต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของผู้ที่ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ เนื่องจากผู้อนุบาลเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลผู้ไร้ความสามารถตามกฎหมาย เมื่อผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถกระทำละเมิดผู้อนุบาลจึงถูกสันนิษฐานว่าการกระทำละเมิดนั้น เกิดจากการไม่ดูแลเอาใจใส่ (Culpa À Vigilando)

แต่ความรับผิดชอบของบิดามารดาและผู้อนุบาลนี้ เป็นความรับผิดชอบโดยอ้อม (Indirect Responsibility) เนื่องจากกฎหมายยังเปิดโอกาสให้พิสูจน์ได้ว่าบิดามารดาหรือผู้อนุบาลได้ดูแลอบรมสั่งสอนบุคคลในความดูแลอย่างเต็มความสามารถแล้ว

3.1.4) กรณีบุคคลที่ดูแลผู้ไร้ความสามารถอยู่ในทางข้อเท็จจริง ต้องร่วมรับผิดชอบ ในการกระทำละเมิดของผู้ไร้ความสามารถ ตามมาตรา 430 เนื่องจากกฎหมายเห็นว่าผู้ไร้ความสามารถเป็นผู้ที่ยังขาดวุฒิภาวะในทางความคิดและในการตัดสินใจกระทำกรต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นเพราะ อายุ ความสามารถด้านพัฒนาการ สภาพร่างกาย หรือสภาพจิตใจ จึงต้องมีผู้ที่ให้ความดูแลคอยดูแลสอดส่องเมื่อผู้อยู่ในความดูแลกระทำละเมิดก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นซึ่งผู้ดูแลจึงถูกสันนิษฐานว่าการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการไม่ดูแลเอาใจใส่และต้องร่วมรับผิดชอบ

บุคคลที่เป็นผู้ดูแลในทางข้อเท็จจริงตามมาตรา 430 ได้แก่ บิดามารดา ตามข้อเท็จจริงที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ในขณะที่เกิดเหตุละเมิดมีอำนาจดูแลตามข้อเท็จจริง เช่น บิดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส และไม่ได้จดทะเบียนรับรองบุตร บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจปกครอง หรือมารดาที่ไม่มีอำนาจปกครอง ครูบาอาจารย์ในระหว่างการเรียนการสอน หรือระหว่างที่อยู่โรงเรียน ญาติที่เป็นผู้ดูแลบุตรหลาน หรือพี่เลี้ยง เป็นต้น

2.1.3.2 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความเสียหาย

เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น จึงก่อให้เกิดหนี้ทันทีที่มีการละเมิด และผู้กระทำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยมีหลักการคิดว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นการเยียวยาผู้เสียหาย เสมือนว่ามีได้เคยมีความเสียหายเกิดขึ้น (Restitutio in Integrum) และในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำรับผิดชอบต่อการกระทำของตนด้วย

1) ความหมายของค่าสินไหมทดแทน

1.1) ความหมายตามหลักภาษาไทย ค่าสินไหมทดแทน หมายความว่า เงินค่าทำขวัญ หรือค่าเสียหายซึ่งผู้เสียหายจะได้รับตามที่เสียหายหรือตามกฎหมายกำหนดไว้เป็นการตอบแทนในความผิดที่ได้มีผู้กระทำต่อผู้เสียหายนั้น²⁶

²⁶ ชุนสมาหารหิตะคดี (โป๊ป โปรคุปต์). (2474). *พจนานุกรมกฎหมาย บรรจุคำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาล สำหรับความสะดวกในผู้เฝ้าศึกษาและผู้ต้องการทราบ* (พิมพ์ในประเทศสยามเป็นครั้งแรก). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 378.

1.2) ความหมายในทางกฎหมาย

มาตรา 438²⁷ กำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 นี้จึง นี้จึงได้แก่ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงิน เรียกว่าค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทนในรูปแบบเฉพาะเจาะจง เช่น การคืนทรัพย์สิน หรือการนำทรัพย์สินขึ้นใหม่มาคืน

2) การกำหนดค่าสินไหมทดแทน (Compensation)

มาตรา 438 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก่ศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดขอบเขตของการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้ โดยให้ศาลพิจารณาว่าควรกำหนดค่าเสียหายเป็นสถานใด ซึ่งหมายถึงวิธีในการเยียวยาผู้เสียหาย และเพียงใด หมายถึงจำนวนเท่าใด โดยวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์จากการพิจารณาว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำละเมิดอย่างไรเรื่องอะไร และวินิจฉัยถึงระดับแห่งความร้ายแรงแห่งละเมิดว่า เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยประมาทเลินเล่อ หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายผู้เสียหายมีส่วนผิดหรือไม่ ฝ่ายใดมีส่วนของความผิดมากน้อยกว่ากัน

2.1.3.3 การใช้สิทธิไล่เบี่ย (Right Of Recourse)

1) บทบัญญัติที่กำหนดสิทธิไล่เบี่ย

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดนั้นมีทั้งความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจากการกระทำของตนเอง และความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่น การใช้สิทธิไล่เบี่ยเกิดขึ้นภายหลังจากที่ บุคคลผู้มีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว จึงเกิดสิทธิไล่เบี่ยบุคคลผู้กระทำละเมิดได้ได้แก่กรณีตามมาตราดังต่อไปนี้

1.1) มาตรา 426 นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิด อันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น ซึ่งได้กำหนดให้นำมาตรา

²⁷ มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือ ใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

1.2) มาตรา 427 ซึ่ง และตัวแทนด้วยโดยอนุโลม มาตรา 426 มาใช้บังคับแก่ตัวการ

1.3) มาตรา 431 ในกรณีบิดามารดาหรือผู้อุปการะของผู้เยาว์หรือวิกลจริต ตามมาตรา 429 และครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลบุคคลผู้ไร้ความสามารถ อยู่ในทางข้อเท็จจริง ตามมาตรา 430 ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 426 มาใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม

2) เมื่อบทบัญญัติตามกฎหมายลักษณะละเมิดได้กำหนดตัวบุคคลให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด บุคคลทั้งหลายจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิดอย่างลูกหนี้ร่วม (Joint Debtor) ตามมาตรา 291²⁸ กำหนดว่า ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้ โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสิ้นเชิง หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้น จะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง ดังนั้นในกรณี ที่บุคคลหลายคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมรวมกันอย่างลูกหนี้ร่วม ผู้เสียหายจึงมีสิทธิที่จะเรียกให้ลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่เพียงคนเดียวทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้

การเป็นลูกหนี้ร่วมตามมาตรา 291 ก่อให้เกิดผลระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ร่วมคือ เมื่อลูกหนี้หลายคนมีความผูกพันในหนี้เดียวกันต่อเจ้าหนี้คนเดียวกันทำให้เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งชำระหนี้ทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้เป็นสิทธิของเจ้าหนี้ที่จะเลือกหากเจ้าหนี้เลือกให้ลูกหนี้คนใดคนหนึ่ง หรือทุกคนชำระหนี้และยังมีได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวนหนี้ ลูกหนี้ทุกคนยังต้องรับผิดชอบในหนี้ร่วมกันจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จ

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ โดยจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (Power And Duty) ตามกฎหมาย และการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่นี้

²⁸ มาตรา 291 ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้ โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิง ไซ้ร้ ว่า เจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้ จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือกแต่ลูกหนี้ทั้งปวง ก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง

อาจก่อให้เกิดความเสียหาย (Damage) ต่อบุคคลอื่นและทำให้ต้องมีการใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายดังกล่าว²⁹

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดแล้วมีหลักทั่วไปอยู่ว่าผู้ที่มีความรับผิดชอบในการกระทำละเมิด ได้แก่ตัวผู้กระทำละเมิดเอง จะมีเพียงบางกรณีที่กำหนดให้บุคคลที่มีฐานะและความสัมพันธ์พิเศษบางประการร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิดด้วย แม้ว่าบุคคลนั้น จะมิได้ร่วมกระทำละเมิดด้วยก็ตาม แต่ละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผลอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ (Function) หรือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยแท้³⁰ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาในทางกฎหมายว่าความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะควรจะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ หรือควรมีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างไร³¹ การศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิด (Responsabilité Pour Faute) ซึ่งพิเคราะห์ถึงความรับผิดชอบทางละเมิดผ่านมุมมองและทัศนะที่แตกต่างกันในแต่ละทฤษฎีจึงมีความสำคัญ ที่สามารถทำให้เข้าใจเหตุผลและความเป็นธรรมของแนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิดได้

2.2.1 พื้นฐานทฤษฎีรับภัย

ทฤษฎีรับภัย (Théorie du Risque) หรือทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น คือทฤษฎีที่มีพื้นฐานความคิดว่า การกระทำใด ๆ ของมนุษย์ย่อมเป็นการเข้าเสี่ยงภัย เพราะการกระทำทุกการกระทำย่อมสามารถก่อให้เกิดผลดีหรือผลร้ายก็ได้ และผู้กระทำคือผู้รับผลจากการกระทำอันเป็นการเข้าเสี่ยงภัยของตน ทฤษฎีนี้จึงเป็นทฤษฎีที่แยกหลักความผิดออกจากเรื่องละเมิด³² เนื่องจากไม่มีการพิจารณาถึงเหตุผล เบื้องหลังการกระทำภายในจิตใจของผู้กระทำหรือความประมาทของผู้กระทำ

²⁹ พัชณา จิตรมหีมา. (2558). *ทิศทางการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารประกอบการเสวนา โครงการเสวนาการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกท กรุงเทพฯ วันที่ 23 เมษายน 2558. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 2.

³⁰ Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit. (2015). *Droit administratif*. 10e edition, Issyk-les-Moulineaux: Lextenso édition, Coll. Domat droit public. p. 259. อ้างถึงใน รุ่งทิวา วิสม. (2562). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 11.

³¹ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 108.

³² จิตรตรา ชันเงิน. (2558). *“ละเมิด” การประเมินผลการทดลองการปฏิบัติราชการของกองกฎหมายและคดี*. รายงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 14.

แต่สาระสำคัญคือ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและทราบตัวผู้กระทำแล้ว ผู้ที่นั้นคือผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยทฤษฎีนี้มีเหตุผลทางกฎหมายและเหตุผลทางพฤติกรรมศาสตร์มาสนับสนุนคือ

ประการที่หนึ่ง เหตุผลทางกฎหมาย ความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นมุ่งเน้นเจตนาที่จะให้มีการใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย มิได้มุ่งเน้นที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิด ซึ่งแตกต่างจากกฎหมาย อาญาที่มุ่งหมายลงโทษผู้กระทำความผิด จึงไม่ควรพิจารณาถึงความผิดในกรณีการกระทำละเมิด

ประการที่สอง เหตุผลทางพฤติกรรมศาสตร์ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นผู้เสียหายควรได้รับการเยียวยา ไม่ควรตกอยู่ในฐานะในความเสียหายที่ตนมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น ผู้ใดเป็นผู้ก่อความเสียหายผู้นั้นก็ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย กล่าวคือให้ผู้กระทำหรือผู้ก่อภัยรับภัยในสิ่งที่ตนกระทำนั่นเอง

2.2.2 พื้นฐานทฤษฎีความผิด

ทฤษฎีความผิด (Theory Of Fault) หรือความรับผิดชอบที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based On Fault) ทฤษฎีนี้ถูกพัฒนาขึ้นต่อจากทฤษฎีรับภัย โดยได้รับอิทธิพลมาจากความคิด ทางศาสนา และรับเอาหลักการของหลักไม่มีความผิด โดยปราศจากความรับผิด ต่างจากเดิม ตามทฤษฎีรับภัยที่มองว่าบุคคลสามารถมีความรับผิดชอบได้โดยไม่พิจารณาถึงความผิด³³ ผู้กระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนเสมอเพราะถือว่าการกระทำใด ๆ นั้นเป็นการเข้าเสี่ยงภัยอยู่แล้วแต่แรก แต่เนื่องจากทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลความคิดในทางศาสนา ทำให้เริ่มมีการมองว่าการกระทำละเมิดคือการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรม จึงต้องพิจารณาถึงเจตนาหรือเหตุผลภายในจิตใจของผู้กระทำด้วย หากเป็นการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้กระทำ ก็จะต้องรับผิดชอบ

การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดตามทฤษฎีความผิด จึงแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนองค์ประกอบของการกระทำ และส่วนขององค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำ ซึ่งได้แก่การพิจารณาว่าผู้กระทำกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความผิดและความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กัน

³³ สายสุตา นิงสานนท์. (2525). *ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 40.

จึงจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดได้³⁴ โดยหากมีการฟ้องคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายซึ่ง เป็นโจทก์ในคดีนั้นก็มีหน้าที่พิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้กระทำหรือจำเลยในคดีว่า มีการกระทำหรือไม่ กระทำโดยฝ่าฝืนต่อหน้าที่หรือไม่และเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่รวมถึง ต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างความผิดและความเสียหาย ที่เกิดขึ้นอีกด้วย³⁵ โดยมีรายละเอียด ขององค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้³⁶

1) ความผิด หมายถึง สภาพทางจิตใจ (State Of Mine) หรือของผู้กระทำละเมิด เกี่ยวกับความรู้สำนึกผิดชอบชั่วดีที่อยู่ภายในจิตใจ ความสามารถในการชั่งน้ำหนักและการคำนึงถึง ผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน และความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้ หากผู้กระทำรู้หรืออยู่แกล้วว่าการกระทำของตนจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างแน่แท้ แต่ก็ยังตัดสินใจ กระทำลงไป หรือได้กระทำลงไปโดยมิได้ไตร่ตรองให้ดีเสียก่อนว่าอาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้น การกระทำดังกล่าวก็จะถูกมองว่าเป็นความผิดซึ่งผู้กระทำต้องรับผิดชอบ³⁷

2) ความเสียหาย (Injury)

ได้แก่ความเสียหายต่อสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองรับรองตามกฎหมาย

3) ความสัมพันธ์ระหว่างความผิดและความเสียหาย

ภาระการพิสูจน์ (Burden Of Proof) ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหายนี้ตกอยู่กับโจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหาย ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำของจำเลยหรือผู้กระทำหรือเรียกว่าเหตุใกล้ชิดกับความรับผิดชอบ ทางละเมิด (Proximate Cause)³⁸

2.2.3 พื้นฐานทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด

ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด ขาด (Absolute Liability) หรือทฤษฎีความรับผิดชอบ โดยไม่มีความผิด หมายถึง ผู้กระทำมีความรับผิดชอบทั้งที่ไม่มี ความผิด มีพื้นฐานทางความคิดมาจาก ทฤษฎีรับ

³⁴ ไพจิตร บุญญพันธ์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ. ปี พ.ศ. 2539 หลักกฎหมายลักษณะละเมิด ข้อสันนิษฐานความผิดกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 11.

³⁵ สายสุดา นิงสานนท์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 33*. หน้า 41.

³⁶ จิตรตรา ชันเงิน. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32*. หน้า 15-16.

³⁷ อนันต์ จันทโรภากร. (2531). *โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายละเมิด*. 60 ปี คร.ปริทัศน์เกษมทรัพย์รวบรวมบทความ เกษียณอายุราชการ. กรุงเทพฯ: พีเค พรินติ้งเฮาส์. หน้า 98.

³⁸ พรเพชร วิชิตชลชัย. (2528). *เอกสารสอนชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิคตอรีเพาเวอร์พอยท์. หน้า 804.

ภัยซึ่งมองว่า การกระทำการอย่างใดแล้ว ย่อมเป็นการเข้าเสี่ยงภัย และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจึงต้องรับผลที่เกิด อันเป็นผลจากการเข้าเสี่ยงภัยนั้น ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดจึงมิได้พิจารณาเจตนาของผู้กระทำ ว่ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบตามทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ มิใช่ความรับผิดชอบเด็ดขาดที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบโดยสิ้นเชิงทุกกรณีเสมอไป เนื่องจากผู้กระทำยังสามารถพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายได้

2.2.4 พื้นฐานทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด

ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากแนวคิดของทฤษฎีรับภัย ซึ่งเท่ากับเป็นการรับหลักการ ที่มองว่า เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น และรู้ตัวผู้กระทำ ความผิด ผู้กระทำต้องรับผิดชอบโดยไม่พิจารณาเหตุผลภายในจิตใจของผู้กระทำ เนื่องจากการกระทำสิ่งใด ผู้กระทำย่อมยอมรับการเสี่ยงภัยนั้นแล้ว เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจึงต้องรับผิดชอบในผลดังกล่าว แต่ทฤษฎีนี้ ได้ตั้งเป็นข้อสันนิษฐานว่า บุคคลอาจต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้กระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม โดยที่ผู้กระทำสามารถพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ ตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด เช่น พิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือความเสียหายเกิดเพราะการกระทำของผู้เสียหายเอง

2.2.5 พื้นฐานทฤษฎีข้อสันนิษฐานความรับผิด

ทฤษฎีข้อสันนิษฐานความรับผิด (Theory Of Presumption Fault) ได้สร้างข้อสันนิษฐานความผิด (Presumption Fault) ซึ่งเป็นคุณต่อผู้เสียหายกรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหาย โดยการปลดเปลื้องภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีที่บุคคลมีหน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลบุคคล หรือทรัพย์สินตามกฎหมายหรือเป็นผู้ดูแลตามความเป็นจริง ในขณะที่เกิดเหตุละเมิด แต่บุคคลหรือทรัพย์สินในความดูแลนั้นได้ก่อความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ผู้ดูแลจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีความผิด³⁹ โดยผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งก่อความเสียหายเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว แต่หากผู้กระทำสามารถพิสูจน์โต้แย้งได้ว่าตนมิใช่ผู้ดูแลบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งก่อความเสียหาย ทำให้ไม่เข้าองค์ประกอบของข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณกับผู้เสียหาย หรือสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีพฤติการณ์ ตามข้อยกเว้นของกฎหมายได้ ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิด

³⁹ คชา ชิตโชติ. (2554). *ของตกหล่นจากโรงเรียน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 16.

2.3 แนวคิดพื้นฐานตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในหัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดพื้นฐานตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีแนวความคิดพื้นฐานยึดโยงสัมพันธ์กันกับความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐที่เห็นว่ารัฐควรมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายจากการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ หรือการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการดำเนินการและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามภารกิจของรัฐทั้งสิ้น

2.3.1 ความหมายของความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ

ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ หมายถึง ความรับผิดชอบของรัฐจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ก็มีความรับผิดชอบต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย⁴⁰ โดยรัฐต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อผู้เสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

2.3.2 ขอบเขตแห่งความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของรัฐต่อผู้เสียหายไว้โดยเฉพาะ รัฐจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ซึ่งการรับผิดชอบบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้มิได้ทำให้หลักประกัน (Guarantee) หรือความคุ้มครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ที่มีตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ลดน้อยลงแต่อย่างใด เพราะรัฐยังคงเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามกฎหมายแพ่งเช่นเดิม⁴¹ ส่วนหลักเกณฑ์ในเรื่องใด ที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ

⁴⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). *ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ....* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 6.

⁴¹ กมลชัย รัตนสกลวงศ์. (2540). *สรุปคำบรรยายพิเศษเรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. เมื่อวันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ. หน้า 9.

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์นั้น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายซึ่งมุ่งกำหนดขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่และมีความชัดเจน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หรือต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด⁴²

2.3.3 องค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของรัฐ⁴³

รัฐจะมีความรับผิดในความเสียหายจากการกระทำละเมิดจากการดำเนินการและการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อการกระทำละเมิดนั้นครบองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้⁴⁴

1) หน่วยงานของรัฐ (State Agency) เป็นต้นเหตุของความเสียหาย

การจะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐเป็นต้นเหตุของความเสียหายหรือไม่มีข้อพิจารณาว่าพฤติการณ์อย่างไรที่จะถือว่าหน่วยงานของรัฐเป็นต้นเหตุของความเสียหายด้วยกัน 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแล

ประการที่สอง ความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ เช่น หน่วยงานของรัฐทะเลาะไม่ติดตั้งป้ายและสัญญาณไฟที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนในเวลาากลางคืน ในบริเวณที่มีการก่อสร้างซ่อมแซมถนน ทำให้รถยนต์ของผู้ใช้ทางเลี้ยวชนได้รับความเสียหายและผู้ขับขี่ได้รับบาดเจ็บ

อ้างอิงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 91.

⁴² ศศิวิมล ยอดสุทธิ. (2561). *ปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 19.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁴⁴ รังสิกร อุปพงษ์. (2539). ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 26, หน้า 317. อ้างอิงใน เจนวิทย์ วิทยเดช. (2556). *ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 11.

ประการที่สาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ เช่น กรณีกระทำความผิดของผู้เสียหาย แต่กร้าว เนื่องจากมีเศษหินที่กระเด็นจากเกาะกลางถนนในขณะที่เจ้าหน้าที่กำลังตัดแต่งหญ้าที่บึงบงกษนิเวศน์ของผู้ใช้ทาง แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะได้กั้นบริเวณ โดยใช้กรวยพลาสติกวางเป็นแนวเพื่อป้องกันมิให้มีรถยนต์เข้าใกล้บริเวณที่มีการตัดหญ้าแล้ว แต่เมื่อความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ก็ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นต้นเหตุของความเสียหาย

2) มีลักษณะความผิดเป็นความผิดทางปกครอง

ความผิดทางปกครอง ได้แก่ความผิดซึ่งเกิดจากเหตุดังต่อไปนี้

2.1) ความผิดทางปกครองที่เกิดจาก ความบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น สาเหตุที่เกิดจากบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ หรือจากการบริหารจัดการงานทั่วไปภายในหน่วยงานของรัฐ

2.2) ความผิดทางปกครองที่เกิดจากการดำเนินงานทางปกครอง เช่น การทำนิติกรรม ทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมาย และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน

2.3) ความผิดทางปกครองที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิดสมควร

3) ผู้ได้รับความเสียหายได้แก่เอกชน (Private)

ความเสียหายที่เกิดแก่เอกชน นี้ อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สิน สิทธิ หรือประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎหมายให้การรับรองคุ้มครอง เพราะความเสียหายเป็นสิ่งที่เป็นการกระทำละเมิด หากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำ ละเมิด นอกจากนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อ ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิใด ๆ ที่กฎหมายคุ้มครอง จะต้องมีความรับผิดชอบกับการกระทำ ละเมิดด้วย

4) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่

โดยผู้เสียหาย (Injured Person) มีภาระในการพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนได้รับเป็นความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ แต่หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เพียงสาเหตุเดียว หน่วยงานของรัฐก็อาจมีความรับผิดชอบบางส่วน หรือหากความเสียหายมิได้มี

สาเหตุ มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากเหตุสุดวิสัย หน่วยงานของรัฐ ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว⁴⁵

2.3.4 เงื่อนไขในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดของรัฐ

เมื่อมีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดซึ่งรัฐอาจมีความรับผิดชอบในการกระทำละเมิด นั้นเกิดขึ้น จะต้องมีการพิจารณาเสียก่อนว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดนั้นหรือไม่ โดยการกระทำละเมิดที่รัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น จะต้องปรากฏว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ และต้องปรากฏว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาเงื่อนไขต่างๆ โดยละเอียดต่อไป

2.3.4.1 การกระทำละเมิดเกิดขึ้น

พิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีการบัญญัติความหมายหรือองค์ประกอบไว้ จึงต้องพิจารณาลักษณะของการกระทำละเมิด (Liability For A Wrongful Act) โดยใช้หลักเกณฑ์และองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่าผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่าการกระทำละเมิดเกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลหนึ่งกระทำต่อบุคคลอื่น บุคคลนี้อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ กระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายโดยการลงมือทำ หรือการกระทำที่เป็นการนิ่ง หรืองดเว้นการกระทำจากหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อเนื้อตัวร่างกาย ทรัพย์สิน ประโยชน์ อนามัย หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและความเสียหายนั้น

2.3.4.2 การกระทำละเมิดต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ

1) ความหมายของเจ้าหน้าที่ (Officer)

มาตรา 4⁴⁶ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้ให้คำนิยาม (Definition) ของคำว่าเจ้าหน้าที่ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

⁴⁵ เจนวิทย์ วิทยเดช. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 12.

⁴⁶ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้จึงมิได้หมายความถึงเพียงแต่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นตามกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงบรรดาลูกจ้างด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงหมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง หรือกรรมการ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด

ทั้งนี้ ข้าราชการนั้น หมายความถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการอัยการ เป็นต้น พนักงานหมายความถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ เช่น พนักงานสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ส่วนลูกจ้างนั้น หมายความถึง ผู้ปฏิบัติงานในฐานะลูกจ้างในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และผู้ปฏิบัติงาน ประเภทอื่นหมายความถึง ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง และได้รับ การแต่งตั้งตามกฎหมาย⁴⁷

2) ความหมายของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้ให้นิยาม ของคำว่าหน่วยงานของรัฐไว้ว่า หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มุ่งเน้นการทำงาน แทนรัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐ โดยตรง หน่วยงานของรัฐจึงหมายถึง⁴⁸

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ด้วย

⁴⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารถอดเทปการบรรยาย ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540. หน้า 11-12. อ้างถึงใน ชาลูนชัย แสงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 61.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

2.1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งได้แก่ส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นต้น และส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เช่น ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

2.2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

2.3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

2.4) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นต้น หรือที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 เป็นต้น⁴⁹ ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทน โรงงานยาสูบ คือ กระทรวงการคลัง และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เพราะอยู่ในบังคับของ กฎหมายเอกชนคือกฎหมายแพ่ง ความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรเป็นไปตามบังคับของ กฎหมายเอกชน (Private Law)

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีการให้คำนิยามความหมายและขอบเขตของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ไว้แล้วในมาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ จึงใช้บังคับเฉพาะแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามที่บัญญัติไว้เท่านั้น กล่าวคือหากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด หรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่อยู่ภายใต้ นิยามในมาตรา 4 ก็จะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่นั้นได้ ความรับผิด เพื่อละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่อยู่ภายใต้บทนิยามจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ แห่งประมวล

⁴⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 398-399.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด หากมีการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่หรือฟ้องให้รับผิดชอบร่วมกัน อย่างลูกหนี้ร่วมได้⁵⁰

2.5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ⁵¹ เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม แพทยสภา สภาเภสัชกรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด

2.3.4.3 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

องค์ประกอบในข้อนี้มีความสำคัญ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างเต็มความสามารถปราศจากความกังวลว่าจะต้องถูกผู้เสียหายฟ้องร้อง (Prosecution) เรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวหากมีความเสียหายเกิดขึ้น จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ⁵¹ โดยผู้เสียหายจะต้อง เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ แต่จะไม่สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทน โดยตรงเป็นการส่วนตัวจากเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าการกระทำละเมิดใดเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การกระทำการ การละเว้นกระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกิน สมควรและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น รวมถึงกรณีการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาด้วย

2.3.5 ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดของรัฐ

แต่เดิมที่ยังมิได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดคือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อความเสียหายขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว จึงเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม (Unfairness) ต่อเจ้าหน้าที่ตามมา และยังส่งผลเสียต่อการปฏิบัติราชการอีกด้วย ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้ที่ต้องรับผิด ด้วยกัน 3 ประเภท⁵¹ ดังนี้

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 396.

⁵¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 396.

1) เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

โดยเป็นไปตามมาตรา 6⁵² แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา นี้ มิใช่การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว โดยมีได้รับความคุ้มครอง (Protection) ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่ไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้

2) หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ

กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนี้เป็นไปตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

กล่าวคือ กรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองตามความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติ ที่เป็นไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกังวล เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Personal Benefit) มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ โดยผู้เสียหายจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

3) หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน

ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ได้แก่กรณีการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ซัดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว และใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไปโดยจงใจ หรือด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิด

⁵² มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึง ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ในกรณีตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยต้องพิจารณาถึงเหตุจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐด้วย

2.3.6 สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากความรับผิดทางละเมิดของรัฐ⁵³

เมื่อมีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก (Third Party) ขึ้น บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถเรียกร้อง (Claim) ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้เสียหายสามารถเลือกใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้ 2 วิธี คือ

2.3.6.1 การเยียวยาโดยผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 11⁵⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหาย

⁵³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49, หน้า 420-421.

⁵⁴ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

เห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้อง ออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหา และอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ตามบทบัญญัติดังกล่าวผู้เสียหายสามารถ ได้รับการเยียวยาความเสียหาย โดยเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยวิธีทางปกครอง โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด สังกัดอยู่ หรือยื่นคำร้องต่อกระทรวงการคลังกรณี ที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ไม่สังกัดหน่วยงานใด เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

2.3.6.2 การเยียวยาโดยผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยการริเริ่มฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือยื่นฟ้องกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ไม่สังกัดหน่วยงานใด เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐนั้น ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากการกระทำละเมิดนั้น มิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายก็ชอบที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐมิได้ หรือกรณีการใช้สิทธิทางศาลนี้อาจเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้อง (Petition) ต่อหน่วยงานของรัฐแล้วตามมาตรา 11 แต่ไม่พอใจในการพิจารณาวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการ

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

วินิจฉัย ซึ่งมาตรา 14⁵⁵ กำหนดให้เมื่อได้มี การจัดตั้งศาลปกครอง (Administrative Court) ขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2.4 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐในต่างประเทศ

2.4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (Droit Français) แยกความรับผิดของรัฐออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความรับผิดโดยมีความผิด (Faute) และความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Sans Faute) ซึ่งความรับผิด โดยมีความผิดถือเป็นความรับผิดที่เป็นเสาหลักของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ ในระบบ กฎหมายฝรั่งเศส ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดที่ได้มีการกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในกรณีที่ไม่สามารถนำ หลักเรื่องความรับผิดโดยมีความผิดปรับใช้ได้ ซึ่งความรับผิด โดยมีความผิด มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง⁵⁶

1) เงื่อนไขความรับผิด

เงื่อนไขความรับผิดในทางกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีลักษณะ เช่นเดียวกับนักกฎหมายแพ่งโดยจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการคือความมีอยู่ของความเสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่จะต้องรับผิด และการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความรับผิด ซึ่งจะต้องมีลักษณะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ว่ามีภาระผูกพันอันจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย⁵⁷

1.1) ความเสียหาย

ความเสียหายที่รัฐต้องจ่าย ต้องเป็นความเสียหายที่จับต้องได้และระบุตัวบุคคลได้ แต่ไม่ได้ หมายความว่า ความเสียหายจะต้องปรากฏเฉพาะในกรณีที่เป็นความสูญเสียในอนาคตและเป็นความสูญเสียที่แท้จริง ไม่ใช่แค่ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น รัฐมีหน้าที่ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ความเสียหายที่รัฐต้องจ่าย ต้องเป็นความเสียหายพิเศษ (Dommages Spéciaux) หมายความว่า ความเสียหายดังกล่าว เป็นความเสียหายที่เมื่อ

⁵⁵ มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

⁵⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 146.

⁵⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 264.

พิจารณาโดยทั่วไปแล้ว เป็นความเสียหายที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับมากกว่าอีกบุคคลหนึ่ง เนื่องจากระบบกฎหมายของฝรั่งเศสเรียกเรื่องค่าเสียหายเป็นพิเศษ เพราะคิดว่าประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์จากรัฐ หากรัฐกระทำการอย่างใด ให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายเล็กน้อย ประชาชนผู้นั้นก็สมควรยอมรับความเสียหายดังกล่าวได้⁵⁸

1.2) ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบ

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะพิจารณาถึงสาเหตุและเงื่อนไขแห่งการกระทำอันเกิดผลแห่งความเสียหายคือเงื่อนไขหรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหาย (Cause Immédiate Directe)⁵⁹ แต่วิธีพิจารณาคือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหายนั้น นักวิชาการยังมีข้อโต้แย้งอยู่บ้าง โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรง ในขณะที่อีกฝ่ายพิจารณาเน้นความเป็นไปได้หรือความคาดหมายว่าการกระทำจะนำไปสู่ความเสียหายและความเป็นไปหรือความคาดหมายของการกระทำต้องคำนึงถึงลักษณะและพฤติการณ์⁶⁰

1.3) การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

“ความผิด” (Faute) ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในความผิดนั้น จำเป็นต้องแยกความผิดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ เป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังไม่มีการกำหนดคำจำกัดความ ความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป และอีกปัญหาหนึ่งที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน คือ ปัญหาที่ว่าความผิดในระบบกฎหมายมหาชนเหมือนหรือแตกต่างจากความผิดในกฎหมายแพ่งในลักษณะความผิดฐานละเมิด มีผู้เห็นว่าความผิดในระบบกฎหมายมหาชนมีลักษณะเฉพาะ และผู้เห็นว่าความผิดตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมีหลักการพื้นฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดโดยตรงของรัฐเท่านั้น ไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

⁵⁸ วรเจตน์ ภากีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 140.

⁵⁹ ธนพล หวังอ้อมกลาง. (2549). *ความรับผิดของฝ่ายปกครองในการครอบครองวัตถุอันตราย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษ เยอรมันและไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 26.

⁶⁰ วรเจตน์ ภากีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 140.

ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบ ของการบริการสาธารณะรัฐย่อมต้อง เข้ามารับผิดชอบ⁶¹

“ความผิดกฎหมาย” ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสการที่รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายได้นั้นจะต้องปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและในการ พิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก การบริการสาธารณะ (Service Public) นั้น เกิดจากการกระทำในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทาง กฎหมาย⁶² เช่น การที่เจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งทำให้บุคคลได้รับความเสียหาย บุคคล ผู้ได้รับความเสียหาย อาจขอให้มีการเพิกถอนการกระทำ ที่มุ่งต่อผลของคำสั่งทางปกครองได้ซึ่งใน ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเหตุแห่งการขอให้เพิกถอนการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย มีอยู่ 4 ประการ⁶³ คือ

1) การกระทำความผิดกล่าวเป็น การกระทำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ ไม่มีอำนาจ (Incompétence)

2) กระทำผิดแบบ (Violation des Formes)

3) มีการใช้ดุลยพินิจบิดเบือน (Détournement de Pourvoir) หรือ

4) ละเมิดกฎหมาย (Violation De La Loi) บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการ กระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวอาจฟ้องขอให้มีการชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้อีกทางหนึ่งด้วย

2.4.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นรากฐานแห่งความรับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้ คือ บทบัญญัติมาตรา 839⁶⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบกับ

⁶¹ อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส. หน้า 65.

⁶² วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2543). *การกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3-6.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-6.

⁶⁴ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคล ที่สาม โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ บุคคล ที่สามนั้นถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหาย จะเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตน ไม่สามารถ ได้รับการชดใช้ความเสียหาย โดยหนทางอื่นได้”. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 11.

บทบัญญัติมาตรา 34⁶⁵ แห่งกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz Für Die Bundesrepublik Deutschland) บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้เป็นความพยายาม ประสานหลักความรับผิดชอบทางละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกัน หลักประการแรกคือ หลักความรับผิดชอบ เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Persönliche Haftung Des Beamten) ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ จะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัด ไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบ ส่วนหลักการอีกหลักหนึ่งคือ หลักการความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ (Unmittelbare Haftung Des Staates) หลักการนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยตรงโดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายนั้น ดังนั้น มาตราดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกโอนไปยังรัฐกล่าวคือให้รัฐเข้ารับผิดชอบโดยอ้อม (Mittelbare Haftung Des Staates) นั่นเอง

การกำหนดให้รัฐเข้ามารับผิดชอบโดยอ้อมตามกฎหมายนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกำหนดความสัมพันธ์ภายในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐ มีความไม่ชัดเจนสำหรับความผิดของรัฐกรณีที่เอกชนเข้าปฏิบัติงานให้ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติหน้าที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์การทำงานภายในหน่วยงาน

ประการที่สอง สิทธิพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้กลายเป็นสิทธิของรัฐในการเรียกให้บุคคล ผู้เสียหายจากการกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้หนทางเยียวยาทางอื่นก่อนตามมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย

⁶⁵ Article 34 [Liability for violation of official duty] If any person, in the exercise of a public office entrusted to him, violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.

(มาตรา 34 ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือขององค์กรที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี้ยจะถูกตัดทอนไม่ได้). อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 12.

ประการที่สาม การกำหนดเงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐว่าจะต้องรับผิดชอบเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหมายความว่าแม้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ชอบ ด้วยกฎหมายแต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาว่าจะสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งเน้นการศึกษาและพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 ในประเด็นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนว่ามีความถูกต้องเป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติเดียวกันหรือขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ แนวคิด และบทบัญญัติแห่งกฎหมายของของสาธารณ ธิรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวนี้ไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ในบทนี้จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539² มีเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัวหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น เพื่อที่จะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ

3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ว่ารัฐนั้นมีความรับผิดเมื่อมีความเสียหายจากการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็น ความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยมีการนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Responsabilité Sans Faute) มาใช้ และได้มีการตรากฎหมายบัญญัติให้รัฐมีความรับผิดโดยปราศจากความผิดใน

¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก).

² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอน 39 ง)

กรณี ต่าง ๆ ซึ่งเราจะได้ศึกษาแนวคิดและคำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสในหัวข้อนี้ต่อไป

3.1.1.1 เหตุแห่งความรับผิดของรัฐ³

แม้รัฐจะมีความรับผิดโดยปราศจากความผิด แต่ความรับผิดของรัฐจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีเหตุ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดเกิดขึ้น

1) เหตุจากความผิดในหน้าที่

ความผิดในหน้าที่ (Faute de Service) คือการกระทำที่เป็นความผิดพลาดหรือบกพร่อง ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยการกระทำที่บกพร่องดังกล่าวหมายถึงการดำเนินงาน ที่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานนั้น โดยที่การกระทำ ความผิดในหน้าที่นี้ จะต้องไม่มีลักษณะของการกระทำความผิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

เมื่อเป็นความผิดในหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครอง ย่อมมีหน้าที่ในการโต้แย้งเขตอำนาจศาลยุติธรรม หากฝ่ายปกครองไม่ทำการโต้แย้งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเป็นการส่วนตัวเพราะ เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ไปโดยผิดหลง ฝ่ายปกครองจะต้อง รับผิดชอบในคดีแพ่งดังกล่าวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการพิจารณาว่าการกระทำใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำนั้นเป็นการกระทำ ความผิดในหน้าที่หรือไม่ สภาแห่งรัฐ (Conseil D'état) ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการพิจารณาในกรณี นี้ว่าการจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิดในหน้าที่ ต้องวิเคราะห์พิจารณาเป็น รายกรณี ไปตามแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงความซับซ้อนยากง่ายของภารกิจ ของหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงสถานการณ์ ในขณะที่กระทำผิดสถานที่ ผู้ปฏิบัติงาน และ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินการนั้น ซึ่งการกระทำผิดในหน้าที่ อาจเป็นการกระทำทาง กายภาพ เช่น การที่เจ้าหน้าที่กระทำการบกพร่องทำให้เกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของ บุคคลภายนอกเสียหาย หรืออาจเกิดจากการทำนิติกรรมทางปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง ทางปกครองไม่อนุญาต ให้เอกชนเปิดสถานบันเทิงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็ได้ หรืออาจเป็นการ

³ Jean Rivero et Jean Waline. (2004). Droit administratif (20 edition). Dalloz. pp. 395-398. อ้างถึงชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 89.

กระทำผิดในหน้าที่ ด้วยความจงใจหรือด้วยความบกพร่องโดยมิได้ตั้งใจ อาจเป็นการกระทำที่มีลักษณะที่เป็นการลงมือปฏิบัติ หรือโดยการละเว้นไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าก็ได้

2) เหตุความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการ บัญญัติความรับผิดชอบของรัฐ ที่มีเหตุมาจากความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติไว้ในรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) และรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายทางเทคโนโลยีและทางธรรมชาติและ การเยียวยาความเสียหาย ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) รวมถึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นวางหลักให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอุทกภัย โดยหากว่ามีความเสียหายที่เกิดจากเหตุอุทกภัยเกิดขึ้น เทศบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีการแยกความผิดออกเป็น 2 ระดับ คือ ความผิดธรรมดา และความผิดอย่างร้ายแรงตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระทำผิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ ที่สภาแห่งรัฐ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางไว้

(1) ความผิดธรรมดา

สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แยกประเภทความผิดธรรมดาออกเป็น

(1.1) ความผิดธรรมดาในกรณีที่เกิดจากการกระทำ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วางหลักเกี่ยวกับความผิดธรรมดาประเภทที่เกิดจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยวินิจฉัยไว้ในคดี Commune De Val D'isere 1986 (พ.ศ. 2529) ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวว่า มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์หิมะถล่มเป็นจำนวนกว่า 30 ชีวิต และญาติของผู้เสียชีวิตได้ฟ้องเทศบาลให้รับผิดชอบในความเสียหายแก่ชีวิตดังกล่าวโดยอ้างว่าเทศบาลมีความบกพร่องต่อหน้าที่ ศาลปกครองสูงสูงได้วินิจฉัยว่าข้ออ้างของโจทก์นั้นฟังขึ้น เนื่องจากเทศบาลมีความบกพร่องในหน้าที่ในการใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าจากการที่เทศบาลมิได้ทำการสำรวจ ศึกษาว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย และสภาแห่งรัฐยังได้วินิจฉัยให้เทศบาลต้องรับผิดชอบในความบกพร่องต่อหน้าที่ในคดีอื่น ๆ อีก ได้แก่

(1.1.1) สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่าเทศบาลมีความรับผิดชอบจากความบกพร่องในการแจ้งเตือนเหตุหิมะถล่มและการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ จากการไม่แจ้งว่ามีความปลอดภัยที่จะเล่นสกีได้หรือไม่ (คดี Commune de Saint-Lary – Soulan 1991) และการไม่แจ้ง ว่ามีหิมะตกในบริเวณข้างเคียงจนอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ (คดี Cousturier 1983)

(1.1.2) ความบกพร่องจากการไม่จัดให้มีสิ่งก่อสร้างหรือที่ป้องกันภัยพิบัติ หรือ สิ่งที่สามารถลดความเสี่ยงหรือลดความรุนแรงลง หรือแม้จะมีสิ่งก่อสร้างดังกล่าวแต่ก็ยังไม่

ไม่เพียงพอต่อการป้องกันหรือมีแต่ไม่สามารถช่วยลดความรุนแรงของความเสียหายลงได้ (คำวินิจฉัยชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon คดี Le Ministère de L'environnement 1935)

(1.1.3) ความบกพร่องจากการไม่ดำเนินการให้มีมาตรการในการควบคุม ตรวจสอบ หรือแม้จะมีแต่ก็ไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (คดี Commune de Pertuis 2008)

นอกจากนี้ ยังมีบทสันนิษฐานความผิดในกรณีที่เกิดความเสียหายอันมีเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องในการดูแลรักษางาน โยธาสาธารณะด้วย เช่น ผู้พักอาศัยบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำหรือจากการบริหารจัดการเขื่อนกั้นน้ำในกรณีที่เกิดเหตุอุทกภัยกับประชาชนที่พักอาศัยบริเวณริมแม่น้ำเพราะการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำไม่สามารถแล้วเสร็จได้หรือเพราะการบริหารจัดการเขื่อนกั้นน้ำไม่ดีจนเป็นเหตุให้เกิดอุทกภัย ผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างและบริหารจัดการเขื่อนกั้นน้ำจะได้รับบทสันนิษฐานให้ต้องรับผิดชอบ (คดี Syndicat Intercommunal Pour L'aménagement Du Bassin de La Théols Et Autres 1986) หรือในกรณีที่ไม่มีการบริหารจัดการดูแลรักษาแหล่งน้ำให้ดี เป็นเหตุที่ทำให้เกิดอุทกภัยในฤดูที่มีน้ำหลาก อย่างฤดูฝน (คดี Société Provençale D'équipements, Commune D'aubagne, ค.ศ. 1990) ซึ่งเป็น บทสันนิษฐานความผิดในลักษณะที่เป็นคุณและเป็นการให้ประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายอย่างมาก

(2) ความผิดอย่างร้ายแรง

ความหมายของความผิดอย่างร้ายแรงนั้น ได้แก่ การกระทำหรือการไม่กระทำของฝ่ายปกครองในการจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครองที่มีความซับซ้อนและยากกว่าภารกิจอื่น ๆ มากเป็นพิเศษ หรือเป็นภารกิจหรือการดำเนินการที่ต้องการความระมัดระวังมากกว่าปกติทั่วไป จึงทำให้ความผิดที่เกิดจากการกระทำหรือไม่กระทำดังกล่าวมีความร้ายแรง

สภาแห่งรัฐได้วางหลักเกี่ยวกับความผิดอย่างร้ายแรงสำหรับกรณีอุทกภัยในกรณี ที่ฝ่ายปกครองมีความบกพร่องในการดำเนินการบำรุงรักษาและการขุดลอกแหล่งน้ำ ที่มีได้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เนื่องจากภารกิจจัดการแหล่งน้ำที่มีได้เป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดิน มิใช่ภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากฝ่ายปกครองมิได้ ดำเนินการ ขุดลอกแหล่งน้ำและเกิดอุทกภัยขึ้นในที่สุด ฝ่ายปกครองจึง ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่หาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายปกครองต้องขุดลอกแหล่งน้ำที่มีทรัพย์สิน ของแผ่นดินเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยได้ก็ต่อเมื่อเป็นความบกพร่องอย่างร้ายแรง (คดี Andreis 1961)

3) ภาระการพิสูจน์ความรับผิด

ตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ผู้เรียกร้องหรือ โจทก์จะเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ความรับผิด ซึ่งหากเป็นกรณีความรับผิดของรัฐ จะเป็นการยากต่อผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ในคดีในการที่จะพิสูจน์ ความรับผิดของรัฐ เนื่องจากพยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นพยานหลักฐาน เอกสาร หรือ ข้อมูลที่ฝ่ายปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแลครอบครองอยู่ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องระบุนเหตุผล ในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในคำสั่งทางปกครองและรับรองสิทธิของประชาชนในเรื่อง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงพยานหลักฐานที่สามารถ ทำให้ตนชนะคดีได้ และได้มีการเปลี่ยนแปลงภาระการ พิสูจน์ความรับผิด โดยการใช้วิธีพิจารณา คดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งทำให้ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองนำพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองดูแลมาแสดงต่อศาลได้ รวมถึงการใช้ข้อสันนิษฐานความรับผิด (Les Présomptions De Faute) ในบางเรื่องทำให้จากเดิมที่ ภาระการพิสูจน์จะตกแก่ฝ่ายผู้เรียกร้องหรือ โจทก์ในคดี รัฐจะมีภาระการพิสูจน์ในการพิสูจน์ให้ได้ว่า ตนมิได้กระทำความผิดแต่อย่างใด เช่น กรณีผู้ป่วยในโรงพยาบาลของรัฐติดเชื้อ ภายหลังจากที่ได้รับ การผ่าตัดแต่ไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของแพทย์หรือโรงพยาบาลของรัฐได้ สถานะแห่งรัฐ จึงได้วินิจฉัยว่า การที่ผู้ป่วยติดเชื้อภายหลังจากที่ได้เข้ารับการรักษาโดยการผ่าตัด ย่อมเป็นผลจาก ความบกพร่องในการจัดการหรือการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาล ซึ่งมีหน้าที่ จัดหาเครื่องมือและวัสดุทางการแพทย์ที่สะอาดปลอดภัยให้แก่บุคลากรทางการแพทย์ (คดี Henri Cohen 1988)

3.1.1.2 ความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิด⁴

ตามหลักโดยทั่วไปแล้ว ความรับผิดจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการดำเนินการหรือการทำภารกิจของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย จึงได้มีการนำหลักความรับผิด โดยปราศจากความผิด (Responsabilité Sans Faute) มาใช้ โดยได้มีการตรากฎหมายบัญญัติให้รัฐมีความรับผิด โดยปราศจากความผิดในกรณีต่าง ๆ ในขณะเดียวกันสถานะแห่งรัฐ ก็ได้พัฒนาและสร้างหลักกฎหมายปกครองว่าด้วยความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิดในกรณีต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นจากเดิมด้วย ทำให้ผู้เสียหายสามารถ พิสูจน์ความรับผิดของ รัฐ โดยที่เพียงแต่แสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้รับความเสียหายและความเสียหายนั้นเป็น

⁴ Jean Rivero et Jean Waline. *Supra*, pp. 419-432. อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 98.

ความเสียหาย ที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบก็เพียงพอแล้ว หากรัฐจะปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าว ก็เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือเกิดขึ้นเพราะเป็น ความผิดของผู้เสียหายเอง รัฐจึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าว

1) แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ โดยปราศจากความรับผิดนี้ เป็นพื้นฐานแนวคิด สำหรับ ความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความรับผิดในกรณีต่าง ๆ ที่เกิด จากคำวินิจฉัยของสภา แห่งรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วินิจฉัยความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความรับผิด โดยมีแนวความคิดจากทฤษฎีดังต่อไปนี้

(1) ทฤษฎีความเสี่ยงภัย

ทฤษฎีความเสี่ยงภัย (Théorie des Risques) มีพื้นฐานความคิดว่าเมื่อบุคคลได้ ทำให้ บุคคลอื่นเกิดความเสียหายขึ้นจากการกระทำที่บุคคลผู้ทำให้เกิดความเสียหายนั้น ได้ประโยชน์ บุคคลนั้น จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น เพราะเมื่อบุคคล นั้น เป็นผู้รับประโยชน์ก็ย่อมจะต้องรับความเสี่ยงภัยไปด้วยเช่นกัน เช่น นายจ้างเป็นผู้ที่ได้รับ ประโยชน์ จากการทำการงานของลูกจ้าง นายจ้างจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากอุบัติเหตุ หรือความเสียหาย ที่เกิดกับบุคคลอื่น เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการทำงานของลูกจ้าง ให้นายจ้าง ถึงแม้ว่า นายจ้างจะมีได้ร่วมกระทำผิดหรือมีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าวเลย

(2) ทฤษฎีการทำลายความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ

ทฤษฎีการทำลายความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระ สาธารณะ (Rupture De L'égalité Devant Les Charges Publiques) มีแนวความคิดว่าพลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคเท่า เทียมกันทั้งในเรื่อง การได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะจากรัฐและในการปฏิบัติตามกติกา สาธารณะ เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียภาษีให้แก่รัฐ เป็นต้น เมื่อทฤษฎีนี้มีพื้นฐานทาง ความคิดว่าประชาชนทุกคน มีความเสมอภาคเท่ากันทุกคน ดังนั้นหากฝ่ายปกครองได้กระทำการที่ เป็นการก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผลเสียต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แม้ว่าการ กระทำนั้นจะเป็นการกระทำภารกิจ ของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ เท่ากับว่าฝ่ายปกครองได้ทำลายล้าง ความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ฝ่ายปกครองจึง มีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหาย แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลเสียหายนั้น โดยที่ความเสียหายที่จะได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองจะต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่สภาแห่งรัฐ มักหยิบยกขึ้นใช้อ้างเพื่อวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับ ความ รับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิดมากกว่าทฤษฎีความเสี่ยงภัย

2) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ⁵

สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีคำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความรับผิดไว้หลายกรณี โดยมีกรณีที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ความเสี่ยงภัยในการปฏิบัติงาน

สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความรับผิด กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานไว้ในคดี *Cames* 1895 (พ.ศ. 2438) โดยวางแนวทาง การวินิจฉัยว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายแก่คนงานซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของโรงงานของรัฐซึ่งได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน โดยมีคำวินิจฉัยว่ารัฐได้ก่อความเสียหายแก่คนงาน

อีกกรณีคือกรณีประชาชนที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่มีจิตอาสาช่วยปฏิบัติราชการเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น โดยประชาชนซึ่งได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ช่วยปฏิบัติงานราชการจนเป็นเหตุให้ประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บ ซึ่งกรณีนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยอุบัติเหตุในการทำงาน สภาแห่งรัฐ จึงได้วินิจฉัยไว้ในคดี *Chavat* 1943 (พ.ศ. 2486) ให้รัฐรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งประสบอุบัติเหตุจากการช่วยเหลืองานราชการนั้น แม้ว่ารัฐจะไม่มี ความผิด ก็ตามส่วนผู้ซึ่งมีจิตอาสาเข้าช่วยปฏิบัติงานของทางการแล้วประสบอุบัติเหตุ สภาแห่งรัฐ ได้วางหลัก ความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความรับผิดไว้ในคดี *Commune De Saint-Priest-La-Plaine* 1946 (พ.ศ. 2489) ให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายให้แก่ผู้มีจิตอาสาด้วย

(2) ความรับผิดในวัตถุที่เป็นอันตราย

คดี *Regnault-Desroziers* 1919 กรณี คลังสรรพาวุธที่ตั้งอยู่ในเมืองปารีสระเบิด เป็นเหตุให้บ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างและอาคารต่าง ๆ ของประชาชนในบริเวณ ใกล้เคียงได้รับความเสียหาย

คดี *Lecomte* 1949 และคดี *Daramy* 1949 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธปืนยิงเพื่อเตือน คนร้ายซึ่งหลบหนีให้หยุดเพื่อทำการจับกุม แต่กระสุนปืนได้พลาดไปโดนประชาชนซึ่งมิได้มี ความเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดจนเสียชีวิต

โดยทั้งสองคดีสภาแห่งรัฐ ได้วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ วัตถุอันตราย และความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากวัตถุอันตรายที่ฝ่ายปกครองใช้ ฝ่ายปกครองจึงต้อง รับผิดชอบหลักความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด

(3) ความรับผิดในกิจกรรมที่เป็นอันตราย

⁵ Jean Rivero et Jean Waline. *Supra*, pp. 419-432. อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 99.

(3.1) กรณีเรือนจำหรือสถานพินิจที่นำแนวคิดสมัยใหม่มาใช้เพื่อผ่อนคลายความเข้มงวดในการควบคุมผู้ต้องขังในการปรับทัศนคติของเยาวชนที่ผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังสามารถ ทำการหลบหนีออกมาจากสถานพินิจหรือเรือนจำได้ และได้ก่อความเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัย อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับเรือนจำหรือสถานพินิจ กรณีนี้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจาก นโยบายการผ่อนปรนความเข้มงวดในเรือนจำหรือสถานพินิจดังกล่าวตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (คดี Thouzelier 1956)

(3.2) กรณี ผู้ป่วยทางจิตได้รับอนุญาตจาก โรงพยาบาลของรัฐให้ออกจากโรงพยาบาล แต่ผู้ป่วยทางจิตได้ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่เป็นผลมาจากการอนุญาตให้ออกจากโรงพยาบาล รัฐ จะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวิธีการที่ใช้ในการฟื้นฟูสภาพ ทางจิตของผู้ป่วยโดยการอนุญาตให้ออกจากโรงพยาบาล (คดี Dept. De La Moselle 1967)

(3.3) กรณี ที่พยาบาลสตรีหรือครูสตรีตั้งครรภ์แล้วติด โรคหัดเยอรมันจากผู้ป่วย หรือเด็กนักเรียนซึ่งตนมีหน้าที่ดูแล ซึ่งการติดโรคนี้นี้จะต้องส่งผลกระทบต่อทารกในครรภ์อย่างแน่นอน รัฐ จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่พยาบาลหรือครู ได้รับ (คดี Dame Saulze 1968)

(4) ความรับผิดชอบในการรักษาพยาบาล

สภาแห่งรัฐ ได้มีวินิจฉัยในคดี M. Bianchi 1993 ให้รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริงปรากฏในคดีว่าผู้ป่วยได้รับการรักษาโดยการฉีดสีที่ไขสันหลังเพื่อทำการ ตรวจรักษาอาการป่วย แต่ปรากฏว่าภายหลังจากการฉีดสีผู้ป่วยกลับมีอาการเป็นอัมพาต โดยสภาแห่งรัฐ ได้วางเงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก ความเสียหายที่โรงพยาบาลได้ก่อขึ้นแก่ผู้ป่วยเนื่องจากทางโรงพยาบาลเป็นผู้เลือกใช้วิธีการรักษาโดยการฉีดสี ที่ไขสันหลังของผู้ป่วย และประการที่สอง ความเสียหายที่ผู้ป่วยได้รับนั้นมีความร้ายแรงมาก

ความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิดจากการรักษาพยาบาลนี้ยังใช้กับกรณีการเกิดอุบัติเหตุจากการใช้ยาสลบ (คดี Hôpital Joseph - Imbert D'arles, 1997) และกรณีที่ผู้ป่วยซึ่งเข้ารับ การรักษาจากโรงพยาบาลได้รับความเสียหายอันเกิดจากความเสื่อมสมรรถภาพของอุปกรณ์ทางการแพทย์ (คดี A.P. Hôpitaux De Paris C/Mme Marzouk, 2003)

(5) ความรับผิดชอบกรณีฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล

เมื่อศาลมีคำพิพากษา โดยกำหนดคำบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่จำเลยไม่ปฏิบัติตามหรือกระทำการใด ๆ ตามคำบังคับของศาล โจทก์สามารถขอให้มีการบังคับคดีให้เป็นไปตาม คำบังคับของศาลได้ ซึ่งการบังคับคดีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง แต่ฝ่าย

ปกครองกลับปฏิเสธไม่ดำเนินการบังคับคดีให้ตามที่ โจทก์ได้มีคำขอให้บังคับคดี โจทก์จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบ

หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ฝ่ายปกครองปฏิเสธ ไม่ดำเนินการบังคับคดี โดยปราศจากเหตุผลที่สามารถรับฟังได้ ศาลจะพิพากษาให้รัฐมีความรับผิดชอบทางละเมิด (คดี *Min. De Interieur / Dame Fiat 1967*) แต่ถ้าหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธไม่ดำเนินการบังคับคดีเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เช่น การบังคับคดี โดยใช้กำลังอาจจะนำไปสู่ การปะทะกันจนเกิดการชุมนุมบานปลายและเกิดความไม่สงบขึ้น ในกรณีนี้ศาลจะพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบ โดยปราศจากความรับผิด (คดี *Couteas 1923*)

(6) ความรับผิดที่เกิดจากมาตรการทางเศรษฐกิจและสังคม

(6.1) มาตรการทางเศรษฐกิจ

กรณีพ่อค้าแม่ค้าผู้ค้าขายของที่ระลึกได้รับความเสียหายที่เป็นผลมาจากการออก ข้อบังคับเกี่ยวกับกฎจราจร (คดี *Commune De Gavammie 1963*) และกรณีความเสียหายที่เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการเข้ารีดถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมายผังเมือง (คดี *Navarra 1974*)

(6.2) มาตรการทางสังคม

กรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องแรงงาน ไม่อนุญาตให้วิสาหกิจเอกชน แห่งหนึ่งปลดพนักงานส่วน หนึ่งออกจากงานเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความวุ่นวายทางสังคม (คดี *Sté Des Ateliers Du Cap Janet 1949*) และกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องแรงงาน ได้ทำการกีดกัน วิสาหกิจเอกชนแห่งหนึ่งให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อพิพาทแรงงานให้เป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐ ต้องการ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิสาหกิจเอกชนนั้น (คดี *Sté Boulenger 1947*)

3) ความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย⁶

1) ความเสี่ยงภัยทางวิชาชีพ

เมื่อสภาแห่งรัฐ ได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคดี *Cames* ใน ค.ศ. 1895 (พ.ศ. 2438) ว่า รัฐมีหน้าที่ ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายแก่คนงานของโรงงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ ในการทำงาน ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ตรากฎหมายเพื่อรับรองคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2563). *ความรับผิดชอบของรัฐ : ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 104-105.

ประสบอุบัติเหตุ จากการทำงานขึ้น รวมถึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญของข้าราชการด้วย

2) ความเสียหายจากการรวมตัวกันสนับสนุนหรือประท้วง

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) ได้บัญญัติกำหนดให้รัฐมีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมไม่ว่าเป็นการชุมนุมเพื่อสนับสนุนหรือการประท้วง เช่น การที่ ผู้ชุมนุม ได้ทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ หรือการที่ผู้ชุมนุมยึดพื้นที่ด่านเก็บค่าผ่านทางแล้วเปิดให้ผู้ใช้ทาง พิเศษผ่านด่านได้โดยไม่ต้องเสียค่าผ่านทางซึ่งทำให้ออกชนผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายเพราะ สูญเสียรายได้จากการเก็บค่าผ่านทาง

3) ความเสียหายจากสงคราม

โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจาก สงครามโลกครั้งที่ 1 และสงครามโลกครั้งที่ 2

4) ความเสียหายจากการฝึกทางทหาร

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) บัญญัติกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ประสบอุบัติเหตุระหว่างที่เข้ารับการฝึกวิชาทหาร

5) ความเสียหายจากการฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาด

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิดต่อ ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการฉีดวัคซีนป้องกัน โรคระบาดที่เข้ารับวัคซีนจากศูนย์ที่ผ่านการรับรองแล้ว

6) ความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาโดยการประทุษร้ายต่อร่างกาย

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) บัญญัติให้รัฐมีความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิดต่อ ผู้ซึ่งถูกประทุษร้ายจากการ กระทำผิดทางอาญา เนื่องจากเคยเกิดปัญหากรณีผู้เสียหายจากการประทุษร้าย ทางร่างกายไม่รู้จำผู้กระทำความผิด จึงไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดทางอาญาได้ และถึงแม้ว่าจะทราบตัวผู้กระทำความผิดก็ไม่สามารถได้รับการเยียวยา รักษาจากผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดเองก็ไม่มีเงินพอที่จะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจากการประทุษร้ายนั้น

7) ความเสียหายจากการก่อการร้าย

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) บัญญัติให้บริษัทประกันภัยเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหาย ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอันเกิดจากการ กระทำที่เป็นการก่อการร้าย โดยในกรณีที่ เกิดความเสียหายต่อตัวบุคคล ให้กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐ บัญญัตติดังกล่าวเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหาย

8) ความเสียหายที่เกิดจากนักเรียนในความดูแลของครูในโรงเรียนของรัฐ
กรณีนี้ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ โดยได้กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักเรียนในโรงเรียนของรัฐหรือที่เกิดจาก นักเรียนในโรงเรียนของรัฐที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความบกพร่องในการควบคุมดูแลของครูในโรงเรียน โดยรัฐมีสิทธิไล่เบียดเอาจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นหรือจากครู แต่ถ้าความเสียหายนั้นเกิดจาก สาเหตุอื่นที่มีไม่เกิดจากความบกพร่องในการควบคุมดูแลของครู เช่น เกิดจากการจัดองค์กรที่ไม่เป็นระบบหรือความบกพร่องในการดูแลรักษาอาคารเรียน ก็จะต้องนำหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำผิดมาใช้บังคับ

9) ความเสียหายจากการดำเนินกระบวนยุติธรรมทางอาญา

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ได้บัญญัติให้มีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ต้องโทษทางอาญา ซึ่งต่อมาปรากฏว่าผู้ต้องโทษมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด เพื่อเป็นการเยียวยา ความเสียหายที่บุคคลดังกล่าวได้รับจากการถูกคุมขังหรือจากการเข้ารับโทษตามกระบวนยุติธรรม ทางอาญาทั้งที่ตนมิได้กระทำความผิด

10) ความเสียหายจากการถ่ายเลือดที่ติดเชื้อเอดส์

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2543) บัญญัติให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้ซึ่ง ติดเชื้อเอดส์ ที่มีเหตุจากการ ได้รับการถ่ายเลือดที่มีเชื้อเอดส์โดยมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยการเยียวยา ตามรัฐบัญญัติดังกล่าวนี้จะไม่ตัดสิทธิ ของผู้เสียหาย ซึ่งมีสิทธิที่จะฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐ หรือจากศูนย์รับบริจาคโลหิตอีกทางหนึ่ง

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่ที่รัฐหรือนิติบุคคลต้องชดใช้ให้แก่บุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่กระทำการอันขัดต่อกฎหมายและการกระทำนั้น เป็นการกระทำ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ⁷ บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นรากฐานแห่งความรับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้ คือ บทบัญญัติมาตรา 839⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34⁹ แห่ง

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2547), *ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน*, รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 11.

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคล ที่สามนั้นถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหาย

กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz Für Die Bundesrepublik Deutschland) บทบัญญัติทั้งสองนี้เป็นความพยายาม รวมสองหลักการของความรับผิดทางละเมิด หลักการแรกคือหลักความรับผิดส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ (Persönliche Haftung Des Beamten) ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการ ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นจะต้องรับผิด เป็นการส่วนตัว กล่าวคือ ต้องใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อชดใช้ความเสียหาย ซึ่งก่อให้เกิด รัฐ หรือ นิติบุคคลไม่ต้องรับผิด อีกหลักการหนึ่งคือหลักความรับผิดโดยตรงของรัฐ (Unmittelbare Haftung Des Staates) รัฐจะต้องรับผิดต่อความเสียหายโดยตรง โดยถือว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากตัวรัฐเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น บทความข้างต้นระบุว่าความรับผิดส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อบุคคลที่สามจะถูกโอนไปยังรัฐ กล่าวคือ ไปยังรัฐ โดยอ้อม (Mittelbare Haftung Des Staates)

ซึ่งการกำหนดให้รัฐเข้ามารับผิด โดยอ้อมตามกฎหมายนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การสร้างความสัมพันธ์ภายในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ยังไม่ชัดเจนในความผิดของรัฐกรณีให้เอกชนเข้ามาปฏิบัติงาน และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อระเบียบการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน

ประการที่สอง เอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกลายเป็นสิทธิของรัฐ ในการเรียกตัวบุคคล ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องใช้วิธีแก้ไขอื่นๆ ตามมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งก่อน สร้างความยุติธรรมให้กับเหยื่อ

จะเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหาย โดยหนทางอื่นได้” อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 11.

⁹ Article 34 [Liability for violation of official duty] If any person, in the exercise of a public office entrusted to him, violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.

มาตรา 34 ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐ หรือขององค์กรที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษา เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี้ยจะถูกตัดทอนไม่ได้. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 12.

ประการที่สาม เจื่อนใจความรับผิดชอบของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หมายความว่า แม้แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อผู้เสียหายจะร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่าจะสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เรียกกร้องให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่หรือไม่

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย

มาตรา 439 บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะกิน หรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่างนั้นอยู่เอง

มาตรา 440 ในกรณีที่ต้องใช้ราคาทรัพย์สินอันได้เอาของเขาไปก็ดี ในกรณีที่ต้องใช้ราคาทรัพย์สินอันลดน้อยลงเพราะบุบสลายก็ดี ฝ่ายผู้ต้องเสียหายจะเรียกดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้คิดตั้งแต่เวลาอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการประมาณราคานั้นก็ได้

มาตรา 441 ถ้าบุคคลจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ เพราะเอาสังหาริมทรัพย์ของเขาไปก็ดี หรือเพราะทำของเขาให้บุบสลายก็ดี เมื่อใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลซึ่งเป็นผู้ครองทรัพย์สินนั้นอยู่ในขณะที่เอาไป หรือขณะที่ทำให้บุบสลายนั้นแล้ว ท่านว่าเป็นอันหลุดพ้นไปเพราะการที่ได้ใช้ให้เช่นนั้น แม้กระทั่งบุคคลภายนอกจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือมีสิทธิอย่างอื่นเหนือทรัพย์สินนั้น เว้นแต่สิทธิของบุคคลภายนอกเช่นนั้นจะเป็นที่รู้อยู่แก่ตนหรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตน

มาตรา 442 ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหาย ประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา 443 ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบการงานนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้นทำให้นุคคลหนึ่งคนใดต้องขาด ไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วย ไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา 444 ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

มาตรา 445 ในกรณีทำให้เขาถึงตายหรือให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ถ้าผู้ต้องเสียหายมีความผูกพันตามกฎหมายจะต้องทำการงานให้เป็นคุณแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอกนั้น ไซ้ ท่านว่าบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดแรงงานอันนั้นไปด้วย

มาตรา 446 ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

อนึ่ง หญิงที่ผู้ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุจริตกรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้

มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหาย หรือสั่งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกเรื่องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

3.2.2 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ตามมาตรา 11¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องให้ส่วนราชการพิจารณาใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ในกรณีนี้ ให้หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

บทบัญญัติในมาตรา 11 เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มทางเลือกในการเรียกค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย นอกจากนี้ สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องละเมิดเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน เพราะการที่ผู้เสียหายจะนำคดีขึ้นสู่ศาลเป็นช่องทางในการเรียกค่าเสียหายที่สร้างภาระ (Burden) ให้กับผู้เสียหายนอกจากจะได้รับ ความเสียหายจากการละเมิด ยังต้องแบกรับภาระในการดำเนินคดีทางศาล ค่าฤชาธรรมเนียม (Court Fees) และ/หรือการจ้างทนายความอีกด้วย ทั้งนี้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ได้เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมีทางเลือกในการ

¹⁰ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตน ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

เรียกเรื่องค่าสินไหมทดแทน โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดสังกัดอยู่โดยตรง¹¹

ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานของเจ้าพนักงานผู้ละเมิดต้องออกไปรับแจ้งความให้แก่ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐานและรับคำร้องขอชดใช้โดยไม่ชักช้า หากหน่วยงานของรัฐพบว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายเรียกเรื่องค่าสินไหมทดแทนนั้นเกิดจากการประทุมิชอบของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐแจ้งให้ผู้เสียหายทราบพร้อมทั้งกำหนดราคาที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปพร้อม ๆ กัน หรือหากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ในกรณีดังกล่าว ก็ให้ยกคำร้องและแจ้ง (Inform) ให้ผู้เสียหายทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและมีคำสั่งแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว ผู้เสียหายมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้

จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กระทำได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วสิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทน ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว สิทธิการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3.2.2.1 การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน¹² ในแบบฟอร์มคำร้องต้องเป็นเอกสารที่จัดทำและออกโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อแจ้งให้ผู้เสียหายทราบว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว การออกไปรับใบสมัครนี้มีผลต่อการเริ่มนับระยะเวลาการพิจารณาใบสมัครด้วย ของหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาตามกรอบเวลาตามมาตรา 11 ด้วย

3.2.2.3 ระยะเวลาในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

¹¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 130.

¹² อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2551). *แนววินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ : 59 ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 56.

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอตามมาตรา 11 ไว้อย่างชัดเจน (Expressly) ว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดในหน้าที่ภายในระยะเวลาใด แต่ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อส่วนราชการภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ทราบของผู้ละเมิดและผู้ที่ต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันละเมิดซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น หากผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐภายหลังพ้นงวดแล้ว แม้ หากหน่วยงานของรัฐ ได้พิจารณาตามคำร้องของผู้เสียหายแล้ว เมื่อผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากถือว่าผู้เสียหายยื่นคดีความเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด¹³

3.2.2.4 การพิจารณาคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 โดยไม่ชักช้า และหากหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า โดยจะต้อง พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใด ไม่อาจพิจารณาได้ทัน ภายในกำหนด เช่นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนของเอกสารหลักฐานมาก ต้องรายงาน (Report) ปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐ นั้นทราบ และหากจำเป็นก็สามารถขอขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน¹⁴

3.3 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ระหว่างกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

เมื่อ หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว มาตรา 8¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิไต่เบี่ย

¹³ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 131-132.

¹⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 133.

¹⁵ มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวน ของความเสียหายก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศนั้น หากต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเอกชนที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก เพราะแม้ว่า เอกชนที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายให้รับผิดชอบได้ ในส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมไม่ใช่หลักประกันว่า เอกชนจะได้รับความเสียหายเต็มจำนวน เพราะเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ ยิ่งกว่านั้น การจะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเอกชนต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (Conseil D'état) เพื่อฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามหลักการประกันในทางปกครอง (Garantie Administrative)¹⁶ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติมักจะปรากฏเสมอว่า สภาแห่งรัฐไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดี¹⁷

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเองเท่านั้น

¹⁶ หลักการที่ว่าเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาแห่งรัฐก่อนจึงจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้นี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1799 เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการบัญญัติกฎเกณฑ์เช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญก็เนื่องจากเกรงกันว่า หากยอมให้เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัวได้โดยไม่มีข้อจำกัดแล้วจะทำให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายไม่กล้าที่จะตัดสินใจในวินิจฉัยสั่งการเรื่องต่างๆ และจะก่อให้เกิดผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในที่สุด. Bendlin, Responsabilité pour faute – Responsabilité sans faute. Eine rechtssprachliche Untersuchung über die Haftung des Staates im französischen und deutschen öffentlichen Recht. p70. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 174.

¹⁷ Fromont, Staatshaftungsrecht in Frankreich, DOV 1982, S. 925 ff. (927). อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 115.

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ

	เจตนารมณ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทน	การดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทน	กลไกในการตรวจสอบการชดเชยค่าสินไหมทดแทน	กฎหมาย
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	เมื่อเป็นความผิดในหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ในการโต้แย้งเขตอำนาจศาลยุติธรรม หากฝ่ายปกครองไม่ทำการโต้แย้งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเป็นการส่วนตัว	เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ในการโต้แย้งเขตอำนาจศาลยุติธรรม หากฝ่ายปกครองไม่ทำการโต้แย้งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเป็นการส่วนตัว	เป็นการกระทำความผิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ไปโดยผิดหลง ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในคดีแพ่งดังกล่าวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ	Commune De Val D'isere 1986
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	หน้าที่ที่รัฐหรือนิติบุคคลต้องชดเชยให้แก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่กระทำการอันขัดต่อกฎหมายและการกระทำนั้น เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หรือ รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายโดยตรง โดยถือว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากตัวรัฐเอง เจ้าหน้าที่พนักงานไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ ต้องใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อชดเชยความเสียหาย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายรัฐหรือนิติบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบ	Basic Law For The Federal Republic Of Germany

	เจตนารมณ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	การดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	กลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	กฎหมาย
ประเทศไทย	การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ การให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวจึงเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรม	ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รับภาระในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนเป็นการส่วนตัว	การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ทราบว่าค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ตามจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงนั้นมีจำนวนเท่าใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบได้ ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้นซึ่งหากหน่วยงานของรัฐมิได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วจึงมาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขาดโอกาสในการตรวจสอบ	พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งเน้นการศึกษาและพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 ในประเด็นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนคืนแก่ตน ว่ามีความถูกต้องเป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือขัดต่อ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ รวมถึงคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงของวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวนี้ในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งเน้นการศึกษาและพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 ในประเด็นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตน ว่ามีความถูกต้องเป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือขัดต่อ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ รวมถึงคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรนำมาเป็นประเด็นศึกษาและค้นคว้าเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอวิเคราะห์ปัญหาโดยมีประเด็นดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตรา กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าก่อนจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ หรือในการกระทำ ที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกระทั่งต่อมาเมื่อรัฐได้ขยายบทบาทของตนให้มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ทำให้ในบางครั้งการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน จึงเกิดความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น¹ จากเดิมที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่กระทำการต่าง ๆ ภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถถูกฟ้องร้องได้ หากจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐก็ต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน² และการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการของพระมหากษัตริย์นั้น กระทรวงและ

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

กรมที่ถูกต้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ จนกระทั่งได้มีการนำบทบัญญัติ (Provision) ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาปรับใช้กับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งในน้ำที่ทั้งในกรณีการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและในกรณีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาปรับใช้นั้นก็ยังคงเกิด ความไม่เหมาะสมเป็นธรรมดา³ จึงได้มีการตรา กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใน พ.ศ. 2539 คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁴ ขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ (Rule) สำคัญให้หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้กระทำการ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากเหตุผลว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ การให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบส่วนตัวจึงเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่อื่นที่ยังเป็นการบั่นทอน (Diminish) ขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะ ที่จะตัดสินใจกระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ก็ตาม เพราะมีความกลัวว่าหากตัดสินใจแล้วหากเกิดความเสียหายขึ้นและตนจะต้องถูกฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว ซึ่งทำให้การบริหารงานราชการมีความล่าช้า (Delay) ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคิดสร้างสรรค์ และทำให้บริหารราชการแผ่นดินขาดการพัฒนาปรับปรุงให้ทันสมัยและปัญหาทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว⁵

³ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 372.

⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก).

⁵ หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้มีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้อง รับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่มาตรา 9 บัญญัติถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายจึงเท่ากับเป็นการรับรองว่าสามารถเกิดกรณีที่ผู้เสียหายสามารถเรียกคำสั่งใหม่ทดแทนออกจากเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และเป็นการรับรองว่าเจ้าหน้าที่สามารถจ่ายคำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายได้ก่อน โดยใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เองแล้วค่อยใช้สิทธิไล่เบียดเอากับหน่วยงานของรัฐในภายหลัง ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการส่วนตัวอย่างเห็นได้ชัด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้ทำการศึกษามาแล้วว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหากรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนที่จะมี การตรากฎหมาย (Enact) ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น มิให้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ โดยตรง และไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หลักเกณฑ์ตาม บทบัญญัติในมาตรา 5 นี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ (Will of Law)

ในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนี้มุ่งหมาย

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารถอดเทปการบรรยาย ณ โรงแรมพวงกิ่งทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540. หน้า 12-13.

และความมุ่งหมายของ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ 1 ตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งคือหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 5 นั้นกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐใดได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายคือ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัด หรือ ได้แก่ กระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นมิได้สังกัดหน่วยงานใด ถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ในบทบัญญัติมาตรา 9 จึงเป็นการบัญญัติถ้อยคำ ในบทบัญญัติให้ขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 5 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อนไปจากหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง เนื่องจากการที่มีถ้อยคำปรากฏในมาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ทำให้มีการเข้าใจผิดและตีความว่าผู้เสียหาย สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ได้โดยตรง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยกับหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 5 ยังได้กำหนดข้อห้ามโดยชัดแจ้งว่า ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อมีการการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้น บุคคลที่ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนคือหน่วยงานของรัฐ โดยห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการส่วนตัว เพื่อเป็นการคุ้มครอง (Protection) เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติในมาตรา 5 กำหนดว่า ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ นั้น เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งในแง่ของการคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเองเป็นการส่วนตัวซึ่งเคยเป็นปัญหาในสมัยที่ ยังมีได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น และเป็นการคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ใน

แห่งของหลักประกัน (Guarantee) ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดย หนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดี หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการฟ้องคดี เป็นการเรียกร้อง ค่าสินไหม ทดแทนโดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมสูง เนื่องจาก ในการ พิจารณา จะต้องมีการแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ (Prove) ความจริงต่อศาลถ้อยคำใน มาตรา 9 ที่กำหนดว่า ถ้าหน้าได้ค่าสินไหมทดแทนแ้ง หาย เป็นการ บทบัญญัติในมาตรา 5 ที่ กำหนดให้ผู้เสียหายอาจต้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้อง เจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งในแง่ของ การคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และในแง่ของ หลักประกันความเป็นธรรม และการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนด้วย

นอกจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ กระทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แล้ว ผู้เสียหาย สามารถร้องขอ ให้หน่วยงาน ของรัฐ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 11⁷ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหาย เห็นว่า หน่วยงาน ของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 3 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่า สินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐ ต้องออกใบรับ ให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งเช่น ใดแล้วหาก ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ตน ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้

⁷ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของ รัฐ มีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตน ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หาก เรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลา ออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

บทบัญญัติในมาตรา 11 เป็นบทบัญญัติที่ให้ทางเลือก (Alternative) แก่ผู้เสียหาย ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนอกเหนือไปจากสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีละเมิดซึ่งเป็น การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาจเป็น การสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายที่จะต้องรับภาระในการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีในศาล รวมถึง การเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หรือการจ้างทนายความ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้เพิ่มทางเลือกในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยวิธีการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ได้โดยตรง⁸ (Directly)

เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องออกใบรับคำขอให้แก่ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐาน และรับคำร้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มาดำเนินการพิจารณา โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐ พิจารณาแล้วได้ผลเป็นประการใด ก็ให้แจ้งให้ผู้เสียหายทราบ หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ (Complain) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้ง ศาลปกครองแล้วสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองแทน ตามมาตรา 14⁹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ใน

⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2540). *สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ. หน้า 17. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 130.

⁹ มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม มาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้อ 33¹⁰ ว่าเมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32¹¹ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

เมื่อหน่วยงานของรัฐรับ พอให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 32 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐ ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ผู้ นั้นสังกัด หรือกระทรวง การคลัง (Ministry of Finance) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐ แห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับค้อมและดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับ รอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอ ทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐ ได้รับ ขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน บนที่ตั้งมานั้น

โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 33 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น หมายความว่าให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัด ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่สอบสวน (Investigate) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด และมีรายละเอียด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใด ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วจึงดำเนินการ

¹⁰ ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

¹¹ ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ ผู้ นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐ แห่งใด แห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการ ตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหาย ม จดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอไปส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ สาค่าไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 521/2549))¹² โดยในระหว่าง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ให้โอกาส (Opportunity) ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มิเช่นนั้น อาจเป็นการสอบสวนที่มีขอบและจะส่งผลให้สามารถถูกยกเลิกฟ้องในภายหลังได้¹³ และท้ายสุด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะดำเนินการพิจารณาการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ และจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด ตามที่ได้ศึกษามา ในบทที่แล้วโดยละเอียด

แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 11 จะมิให้ผู้เสียหายไปใช้สิทธิทางศาลซึ่งเป็นวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน มีหลักประกันความเป็นธรรมและมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ละเอียดถี่ถ้วนมีความน่าเชื่อถือ แต่มาตรา 11 ได้กำหนดทางเลือกให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยตรงเพื่อความสะดวกรวดเร็ว งถือเป็นทางเลือกที่ปลดเปลื้องภาระ ในการดำเนินการฟ้องร้องของผู้เสียหายลง แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งมาตรฐาน (Standard) ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมาตรา 11 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการออกใบรับคำขอไว้แก่ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐานและรับคำขอของผู้เสียหายมาพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยไม่ชัก และเมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นก็ให้แจ้งผลให้ผู้เสียหายทราบ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่มิให้ต้อง

¹² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 521/2549) ให้เห็นว่าโดยที่การสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใด ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นเมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แต่งตั้ง คณะกรรมการตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว คณะกรรมการจึงต้องสอบให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากความเสียหาย เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 37

¹³ กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 65.

รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและยังรักษาหลักประกันความเป็นธรรม และกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการแสดงพยานหลักฐาน (Evidence) ในการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่มาตรา 9 บัญญัติถ้อยคำที่ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จึงเป็นถ้อยคำที่ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้ผู้เสียหายดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 11 และต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดมากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนระหว่างผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ ทำให้เมื่อเกิดกรณีที่ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดเป็นการส่วนตัวการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนที่ขาดหลักประกันความเป็นธรรมและขาดกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ

เมื่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดหลักประกันความเป็นธรรมและขาดกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังส่งผลเสียต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือต่อกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมิได้สังกัดหน่วยงานใด เนื่องจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกันเป็นการส่วนตัวระหว่างผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ขาดโอกาสในการตรวจสอบ (Examination) ได้แย่ง ค้นหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย ที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้แต่แรก ต่างจากกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ซึ่งมีขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และระเบียบต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐทางศาล ซึ่งมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยองค์กรตุลาการ (the Judiciary) อย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะมีการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นหากข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่าหน่วยงานของรัฐจะต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐอาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่โดยขาดโอกาสในการตรวจสอบ ได้แย่ง หรือ ค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ จริ่งหรือค่าเสียหายที่แท้จริงตั้งแต่แรก

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การเรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ว่าจะ เป็นบท ในมาตรา 3 หรือ มาตรา 1 ที่มีได้มี

บทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากเจ้าหน้าที่ โดยตรง หรือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เป็นการ ส่วนตัวแล้วค่อยดำเนินการไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐ ในภายหลังได้ บทบัญญัติใน มาตรา 5 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณี เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก ในการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดให้บุคคลภายนอก เนินการ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้จากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดสังกัดเท่านั้น และ ห้ามมิให้มีการฟ้องค่าสินไหมทดแทน หน้าที่เป็นการส่วนตัว แม้กระทั้งในกรณีที่ หน้าที่ ได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิใช่การกระทำประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา แต่เป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง บทบัญญัติในมาตรา 8¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ หลัก เกี่ยวกับสิทธิเบื้องต้นของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิ เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ได้ กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมี ได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิ ต้องให้ใช้เต็มจำนวน ของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

¹⁴ มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์โดยมิ ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว แต่จะมีความรับผิดชอบเมื่อได้กระทำละเมิด โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว¹⁵ โดยหน่วยงานหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จะต้องใช้สิทธิไล่เบียด (Right to Recourse) เจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 ตามที่ได้ทำการศึกษามาแล้ว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิใช่การกระทำประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา แต่เป็นการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งส่งผลในทางกฎหมาย (Legal Conquests) ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ แต่ก็ยังเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบและพิจารณาตามกฎหมาย มิใช่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เป็นการส่วนตัวโดยขาดการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนแต่อย่างใด

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่ได้รูดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนมีสิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ขณะเดียวกันถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไล่เบียดเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ในทำนองเดียวกัน โดยสิทธิในการไล่เบียดในทั้งสองกรณีนี้มีอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย¹⁶

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 9 ได้บัญญัติถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยเมื่อเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเองเป็นการส่วนตัวกลับไม่มีกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือระเบียบใดที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและผู้เสียหายตามที่ได้อ้าง

¹⁵ สะเทือน ชูสกุล. (2540). พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในหนังสือสารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารเผยแพร่. หน้า 36.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

มาแล้วนั้น ทำให้เมื่อมีกรณี ที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป เป็นการส่วนตัวขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไป โดยขาดกลไกในการตรวจสอบ (Review) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่เป็นผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ทราบว่าค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ตามจำนวน ค่าเสียหายที่แท้จริงนั้นมีจำนวนเท่าใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถทราบหรือไม่สามารถ ตรวจสอบได้ในขณะเกิดการกระทำละเมิดขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปโดยส่วนตัวแล้ว โดยที่หน่วยงานของรัฐมิได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วจึงมาใช้ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้น สังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขาดโอกาสในการตรวจสอบโต้แย้ง (Debate) ค้นหา พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้ ต่างจากกรณี ที่ผู้เสียหาย ใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 ซึ่งมีขั้นตอนการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือกรณี ที่ผู้เสียหายฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยองค์กรตุลาการก่อนที่จะมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

นอกจากนี้ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้เอง โดยมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ตนได้ในภายหลังนั้น ยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับภาระใน การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวไปก่อน โดยเข้าใจว่าตนสามารถเรียกค่า สินไหมทดแทนทั้งหมดคืนจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากเป็นกรณีการกระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ใช้สิทธิเรียกร้อง ต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่ เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากอาจเป็นกรณีการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงหรือเพราะเหตุผลอื่น ๆ โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบผลการพิจารณา ได้ก่อนที่จะชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปก่อนมาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานต้นสังกัด ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจจะเกิดข้อสงสัย (Query) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือแนวทาง ในการ ปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงาน

ของรัฐกร เจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้สิทธิไล่เบี่ยว่าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากมิได้มีกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือระเบียบบโหน รายละเอียดไว้มีหนังสือ (Confer) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิไล่เบี่ยให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนไว้ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

กรณีที่ถูกผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากอุทยานพาหนะของทางราชการชน และทางราชการเป็นฝ่ายผิด ผู้เสียหายมีสิทธิรับเงินค่าทำขวัญจากทางราชการ ซึ่งเงินในส่วนนี้ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทนและต้องจ่ายโดยทางราชการเท่านั้น แต่ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้จ่ายค่าเสียหายไปด้วยความสมัครใจ ไม่ถือว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทำขวัญตามมติคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินคืนจากทางราชการ เรื่องเสรีจที่ 80/2547)¹⁷

กรณีเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ข้บรรณคดีของทางราชการเฉี่ยวชนกับรถยนต์ของบุคคลภายนอกเป็นเหตุให้รถยนต์ทั้งสองคันได้รับความเสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ใช้เงินส่วนตัวชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว แต่ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่าอุบัติเหตุครั้งนี้เกิดจากความประมาทของเจ้าหน้าที่ มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แต่เจ้าหน้าที่ มิได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่ (เรื่องเสรีจที่ 110/2549)¹⁸

¹⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 80/2547) ให้ความเห็น ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เคย มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0503/ว.95 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2508 กรณีที่ผู้เสียหาย ได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากอุทยานพาหนะของทางราชการชนและทางราชการเป็นฝ่ายผิด ผู้เสียหายมีสิทธิ รับเงินค่าทำขวัญจากทางราชการ ไม่เกินรายละเอียด 3,000 บาท ซึ่งเงินในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทน และต้องจ่ายโดยทางราชการเท่านั้น ถ้าส่วนราชการได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ส่วนราชการย่อมมีสิทธิ ที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ส่วนราชการได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้จ่ายค่าเสียหายไปด้วยความสมัครใจ ไม่ถือว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทำขวัญ ตามมติคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงไม่มีสิทธิได้รับเงิน 3,000 บาทคืนจากทางราชการ

¹⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 110/2549) ให้ความเห็น ว่า เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ ข้บรรณคดีของทาง ราชการเฉี่ยวชนกับรถยนต์ของบุคคลภายนอกเป็นเหตุให้รถยนต์ทั้งสองคันได้รับความเสียหาย ซึ่งเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ได้ใช้เงินส่วนตัวชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกเป็นเงิน

กรณี นาย จ. ลูกจ้างของกรมทรัพยากรธรณี ได้ขั้บรณนค์ของทางราชการ ด้วยความประมาทชนท่ายรถแท็กซี่และและเป็นเหตุให้รถแท็กซี่คันดังกล่าวเสียหลักชนรถโดยสาร ซึ่งเป็นของบริษัท ส. จำกัด ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความประมาทของ คนขั้บรณนค์แท็กซี่ มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของนาย จ. แต่อย่างไร นาย จ. จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายทำให้กรมทรัพยากรธรณี ไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายด้วย มาได้มีการฟ้องร้องกับเป็นคดีถึง 4 คดี คดี หนึ่งพนักงานอัยการเป็น โจทก์ ฟ้องนาย จ. เป็นจำเลยในคดีอาญาและขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา คดีที่สอง บริษัท ส. จำกัดเป็น โจทก์ฟ้องนาย จ. และกรมทรัพยากรธรณีเป็นจำเลยในคดีแพ่งซึ่งศาลได้มีคำสั่ง จำหน่ายคดีชั่วคราวเพื่อรอให้คดีอาญาในคดีที่หนึ่งถึงที่สุดก่อน คดีที่ สาม สทกรณฯ แพ้ก อิสระ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่งและคดีที่สี่ นาง ธ. คนขั้บรณนค์แท็กซี่เป็น โจทก์ยื่นฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่งฐานละเมิดซึ่งศาลในคดีที่สี่พิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยนาย จ. ยอมรับผิดต่อ โจทก์และได้ชำระให้แก่ นาง ธ. ไปตามคำพิพากษา การที่ นาย จ. ได้จ่าย ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนแล้วในคดีที่สี่ ในชั้นนี้กรมทรัพยากรธรณี ยังไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คืนแก่นาย ช. จนกว่าคดีที่สองจะถึงที่สุดซึ่งจะทำให้ข้อ จจริงในชั้นศาล มีทรัพยากรธรณี เป็น เลยเป็นที่ยุติ และหากข้อเท็จจริงในคดีสองปรากฏว่ากรมทรัพยากรธรณี ต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเป็น โจทก์ นาย จ. จึงจะมีสิทธิเรียกให้กรมทรัพยากรธรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสรีจที่ 126/2550)¹⁹

11,000 บาท แต่ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่าอุบัติเหตุครั้งนี้อาจเกิดจากความประมาทของเจ้าหน้าที่ มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คืนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายคือภายในวันที่ 17 สิงหาคม 2543 แต่เจ้าหน้าที่กลับใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2548 จึงเป็นกรณีที่มีได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่

¹⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 126/2550) ให้มีความเห็นว่า นาย จ. ลูกจ้างของ กรมทรัพยากรธรณี ได้ขั้บรณนค์ของทางราชการ ด้วยความประมาทชนท่ายรถแท็กซี่และและเป็นเหตุให้รถแท็กซี่ คันดังกล่าวเสียหลักชนรถโดยสารสาย 164 ซึ่งเป็นของบริษัท ส. จำกัด ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ความเสียหายครั้งนี้ได้เกิดขึ้นเพราะ ความประมาทของนาง ธ. คนขั้บรณนค์แท็กซี่ มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ต้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ๑ เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกอันคิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่บินแถมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินเจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนได้ (เรื่องเสรีจที 325/2550)²⁰

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ความเห็นตามข้อหารือของหน่วยงานของรัฐในกรณีต่าง ๆ กันนั้น เป็นข้อบ่งชี้ (Indication) ว่าถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นั้น ทำให้เกิดความเข้าใจผิด (Mistaken) ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็สามารถจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดได้ทั้งหมด และทำให้เจตนาธรรมและจุดมุ่งหมาย

นาย จ. แต่อย่างไร นาย จ. จึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ในชั้นนี้กรมทรัพยากรธรณี ไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายด้วย ต่อมาได้มีการฟ้องร้องกันเป็นคดีถึง 4 คดี คดีที่หนึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีอาญาและขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา คดีที่สองบริษัท ส. จำกัด เป็น โจทก์ฟ้อง นาย จ. และกรมทรัพยากรธรณีเป็นจำเลยในคดีแพ่งซึ่งศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีชั่วคราวเพื่อรอให้คดีอาญาในคดีที่หนึ่งถึงที่สุดก่อน คดีที่สาม สหกรณ์แท็กซี่อิสระ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่ง และคดีที่สี่นาง ธ. คนขับรถแท็กซี่เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่ง ฐานละเมิด ซึ่งศาลในคดีที่สี่ พิพากษามาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยนาย จ. ยอมรับผิดต่อโจทก์ในยอดเงิน 70,000 บาท และได้ชำระให้แก่ นาง ธ. ไปตามคำพิพากษา ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวการที่ นาย จ. ได้จ่ายค่าสินไหมทดแทน จำนวน 70,000 บาท ไปก่อนแล้วในคดีที่สี่ ในชั้นนี้กรมทรัพยากรธรณีไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่นาย จ. ทั้งนี้ จนกว่าคดีที่สองจะถึงที่สุดซึ่งจะทำให้ข้อเท็จจริงในชั้นศาลที่มีกรมทรัพยากรธรณีเป็นจำเลยเป็นที่ยุติ และหากข้อเท็จจริงในคดีที่สองปรากฏว่ากรมทรัพยากรธรณีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเป็นโจทก์ นาย จ. จึงจะมีสิทธิเรียกให้กรมทรัพยากรธรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตน ได้ตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที 325/2550) ให้ความเห็นว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ต้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ในความเสียหายของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเชื่อจริงนั้นปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ได้ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดีโดยยังไม่ปรากฏว่ากรมคุ้มครองประพฤติดังกล่าวต้องรับผิดในความเสียหายนั้นหรือไม่เจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิเรียกให้ กรมคุ้มครองประพฤดิชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนได้

ของพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายที่จะคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมิต้องรับภาระในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนไป เป็นการส่วนตัวนั้น ผิดเพี้ยนไป

ซึ่งหากพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามกรณีต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าถ้อยคำในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเป็นการส่วนตัวแล้ว เงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดเชยไปก่อนนั้นยังมีข้อสงสัยว่าเป็นเงินค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องจ่ายโดยทางราชการ (Governor) ซึ่งได้แก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ เช่น เงินค่าทำขวัญจากทางราชการ กรณีผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บ อันเนื่องมาจากถูกยานพาหนะของทางราชการชนและทางราชการเป็นฝ่ายผิด หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐมีข้อสงสัยว่าจะต้องชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่หรือไม่เพียงใด เนื่องจากไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบใดที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อหน่วยงานของรัฐตามนัย มาตรา 9 ไว้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนเป็นการส่วนตัว แล้วจึงจะเกิดสิทธิไล่เบี้ยต่อหน่วยงานของรัฐในภายหลังโดยที่ไม่มีหลักประกันใดมารับประกันได้ว่าเจ้าหน้าที่จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชดเชยให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนคืนมา ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปก่อน โดยไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการที่จะไม่ถูกเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อมีการฟ้องคดีในศาล ก็อาจเกิดกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หรือการพิจารณาไต่สวนกว่าข้อเท็จจริงจะเป็นที่ยุติว่าหน่วยงานของรัฐ จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 9 หรือไม่เพียงใด ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน โดยที่ไม่ทราบว่าตนจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้นจากหน่วยงานของรัฐหรือไม่เมื่อใด เป็นการสร้างภาระและสร้างความหวาดกลัวให้แก่เจ้าหน้าที่ว่าจะต้องถูกฟ้องคดีเป็นการส่วนตัว บั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างชัดเจนอีกด้วย

ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป และเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่เจ้าหน้าที่ รายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็จะต้องพิจารณาว่าจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

คืนให้แก่เจ้าหน้าที่เพียงใด โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบความเสียหายและพฤติการณ์ (Circumstance) ในขณะเกิดการกระทำละเมิดขึ้นได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ซัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปโดยส่วนตัว (In Private) แล้ว ทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขาดโอกาสในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการจะพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่เพียงใด หรือมีพฤติการณ์ใดบ้างที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในมาตรา 9 บัญญัติว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายอันก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายซึ่งบทบัญญัติแห่ง มาตรา 9 ให้เจ้าพนักงานใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เป็นการส่วนตัวที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งยังสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ ผู้ฝ่าฝืนในการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่

สารนิพนธ์นี้ มุ่งทำการศึกษากฎหมาย หลักเกณฑ์ เจตนารมณ์ และแนวคิด ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อศึกษาและจะนำมาพัฒนาเพื่อปรับปรุง และแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญไว้ในบทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้อง เป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แต่ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการส่วนตัวได้

จากสภาพปัญหาในบทบัญญัติมาตรา 9 กรณีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มีผลกระทบทางกฎหมายจากประเด็นปัญหา ดังนี้

1) บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว และควรได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดให้ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2) บทบัญญัติตามมาตรา 9 อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดชอบและการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ขอได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

3) กลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงอาจเป็นผลให้ขาดการตรวจสอบ จำนวนค่าสินไหมทดแทนว่าต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใดซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจไม่ทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบได้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นขาดโอกาสในการตรวจสอบโต้แย้ง ค้นหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 9 กรณีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ผลกระทบทางกฎหมายจากประเด็นปัญหา ดังกล่าว รวมถึงศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รับภาระในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนเป็นการส่วนตัว โดยที่ไม่สามารถทราบได้ก่อนว่าตนจะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปคืนมาเต็มจำนวนหรือไม่และไม่ได้รับ ความคุ้มครองตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของ

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการที่จะไม่ถูกเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวทำให้เจ้าหน้าที่ถูกบั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 ดังนี้

1) ความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยการบัญญัติแยกสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จากเดิมที่บัญญัติไว้ในวรรคเดียวกันอาจทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากกรณีสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐนั้น มีกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด รายละเอียดและวิธีการไว้อยู่แล้ว แต่ในกรณีสิทธิไล่เบี้ยของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ในขณะที่ได้ทำงานวิจัยนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ จึงได้แยกกรณี สิทธิไล่เบี้ยของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐให้อยู่ในวรรคสอง เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิไล่เบี้ยของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

2) หลักเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 ในวรรคสองและวรรคสาม โดยการกำหนดให้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายโดยสมัครใจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว แต่หากเจ้าหน้าที่สมัครใจที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้วจึงใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อหน่วยงานของรัฐ ในภายหลัง เจ้าหน้าที่ก็ยังได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่รับรอง สิทธิไล่เบี้ยของเจ้าหน้าที่ไว้

3) กลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่รายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบโดยพลัน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีโอกาสในการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ในขณะที่เกิดเหตุละเมิด ซึ่งจะช่วยให้ หน่วยงานของรัฐทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เพื่อนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณาในการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบ ทางละเมิดต่อไป และเพื่อป้องกันมิให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นล่าช้า จนอาจทำให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายต้องเสียสิทธิในการใช้ สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่คนเพราะล่วงเสอายุความ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด และแจ้งผลการพิจารณาแก่เจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับทราบการรายงาน (Report) จากเจ้าหน้าที่

ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวตามข้อเสนอข้างต้นแล้วความเข้าใจผิดและการตีความที่ผิดแปลกไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิด ที่ตนได้กระทำลงในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจน (Clarity) เป็นไปตามเจตนารมณ์ และความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติ ทั้งยังสามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ให้แก่เจ้าหน้าที่ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ แก่ประชาชนอีกด้วย

บรรณานุกรม

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

ขุนสมาหาร หิตะคดี (โปี โปรคูปต์). (2474). *พจนานุกรมกฎหมายบรรจุคำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาล สำหรับความสะดวกในผู้เฝ้าศึกษาและผู้ต้องการทราบ* (พิมพ์ในประเทศสยามเป็นครั้งแรก). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จิตติ ติงศภักดิ์. (2526). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้* (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *ความรับผิดชอบของรัฐ : ความรับผิดชอบทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2563). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2554). *ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ....* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์

ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. (2530). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด และจัดการงานนอกสั่ง*. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.

- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2528). *เอกสารสอนชุดวิชาระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิศตอริ์เพาเวอร์พอยท์.
- ไพจิตร บุญญพันธ์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลักกฎหมายลักษณะละเมิด ข้อสันนิษฐานความผิดกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2555). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- ศนันท์ภรณ์ โสคติพันธ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักวิจัยและวิชาการ. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- อนันต์ จันทโรภากร. (2531). *โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายละเมิด. 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์รวบรวมบทความ เกษียณอายุราชการ*. กรุงเทพฯ: พีเคพรีนติ้ง เฮาส์.
- อนุชา สุนสวัสดิ์กุล. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- _____. (2551). *แนววินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : 59 ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า.
- อำพน เจริญชินินทร์. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3 (แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่)). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

- เจนวิทย์ วิทยเดช. (2556). *ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนพล หวังอ้อมกลาง. (2549). *ความรับผิดของฝ่ายปกครองในการครอบครองวัตถุอันตราย : ศึกษา*

เปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษ เยอรมันและไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รุ่งทิพา วิสม. (2562). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับ คุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด.** สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ศศิวิมล ยอดสุทธิ. (2561). **ปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจาก การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สายสุดา นิงสานนท์. (2525). **ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รายงานการวิจัย

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). **ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน.** รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

วารสาร บทความ

รังสิกร อุปพงษ์. (2539). ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. **วารสารนิติศาสตร์**, 26.

เอกสารอื่น ๆ

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2540). **สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.** เมื่อวันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ.

จิตรตรา ชันเงิน. (2558). **“ละเมิด” การประเมินผลการทดสอบการปฏิบัติราชการของกองกฎหมาย และคดี.** รายงานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). **กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.** เอกสารถอดเทป การบรรยาย ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540.

พัชณา จิตรมหีมา. (2558). **ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.**

เอกสาร ประกอบการเสวนา โครงการเสวนาการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ วันที่ 23 เมษายน 2558. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2543). *การกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่1 พ.ศ.2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

สะท้อน ชูสกุล. (2540). พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในหนังสือสาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา.เอกสารเผยแพร่.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล	นายมังกร ศรีสงคราม
วัน เดือน ปีเกิด	2 เมษายน 2531
อายุ	35 ปี
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	23 ซอยลาซาล 17 แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งและประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2560 - ปัจจุบัน	ทนายความ
วุฒิการศึกษา	
พ.ศ. 2546	ประถมศึกษา โรงเรียนพิชัยพัฒนา เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2548	มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนนวมินทราชินูทิศ เตรียม อุดมศึกษาน้อมเกล้า เขตสะพานสูง กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2551	มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนนวมินทราชินูทิศ เตรียมอุดมศึกษาน้อมเกล้า เขตสะพานสูง กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2555	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
พ.ศ. 2560	ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความ ของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ