

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ในบทนี้จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539² มีเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัวหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ อาทิ เช่น 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)

กรณีต่าง 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 นายจ้างจะมีได้ร่วมกระทำความผิดหรือมีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าวเลย

(2) ทฤษฎีการทำลายความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ

ทฤษฎีการทำลายความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระ สาธารณะ (Rupture De L'égalité Devant Les Charges Publiques) มีแนวความคิดว่าพลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคเท่า เทียมกันทั้งในเรื่อง การได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะจากรัฐและในการปฏิบัติตามกติกา สาธารณะ เช่น การปฏิบัติ ตามกฎหมาย 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) บัญญัติให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้ซึ่งติดเชื้อเอดส์ ที่มีเหตุจากการได้รับการถ่ายเลือดที่มีเชื้อเอดส์โดยมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยการเยียวยา ตามรัฐบัญญัติดังกล่าวนี้จะไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายซึ่งมีสิทธิที่จะฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐ หรือจากศูนย์รับบริจาคโลหิตอีกทางหนึ่ง

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่ที่รัฐหรือนิติบุคคลต้องชดใช้ให้แก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่กระทำการอันขัดต่อกฎหมายและการกระทำนั้น เป็นการกระทำ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ⁷ บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นรากฐานแห่งความรับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้คือ 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 โดยสงวนสิทธิในการไล่เบียดไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษา เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบียดจะถูกตัดทอนไม่ได้. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 12.

ประการที่สาม เงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หมายความว่า แม้แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อผู้เสียหายจะร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่าจะสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่หรือไม่

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 ฝ่ายผู้ต้องเสียหายจะเรียกดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้คิดตั้งแต่วันที่อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการประมาณราคานั้นก็ได้

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 ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด 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 เจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลา ออกไปได้ 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 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ 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. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 131-132.

¹⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 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 ตารางเปรียบเทียบเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ

	เจตนารมณ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	การดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	กลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	กฎหมาย
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	เมื่อเป็นความผิดในหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ในการโต้แย้งเขตอำนาจศาลยุติธรรม หากฝ่ายปกครองไม่ทำการโต้แย้งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเป็นการส่วนตัว	เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ในการโต้แย้งเขตอำนาจศาลยุติธรรม หากฝ่ายปกครองไม่ทำการโต้แย้งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเป็นการส่วนตัว	เป็นการกระทำความผิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ไปโดยผิดหลง ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในคดีแพ่งดังกล่าวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ	Commune De Val D'isere 1986
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	หน้าที่ที่รัฐหรือนิติบุคคลต้องชดใช้ให้แก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่กระทำการอันขัดต่อกฎหมายและการกระทำนั้น เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หรือ รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายโดยตรง โดยถือว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากตัวรัฐเอง เจ้าหน้าที่งานไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ ต้องใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อชดใช้ความเสียหาย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายรัฐหรือนิติบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบ	Basic Law For The Federal Republic Of Germany

	เจตนารมณ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	การดำเนินการชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน	กลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่า สินไหมทดแทน	กฎหมาย
ประเทศไทย	การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการ ดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐที่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อ ประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หน้าที่ การให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ เป็นส่วนตัวจึงเป็นการสร้างความไม่เป็น ธรรม	ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มี สิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่า สินไหมทดแทนคืนแก่ตนนั้น ทำให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่รับภาระในการชดใช้ค่า สินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อน เป็นการส่วนตัว	การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจาก การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น ผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ทราบ ว่าค่าสินไหมทดแทนที่จะต้อง ชดใช้ตามจำนวนค่าเสียหายที่ แท้จริงนั้นมีจำนวนเท่าใด ซึ่ง หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทราบ หรือไม่สามารถตรวจสอบได้ ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้น ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐมิได้ รับทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วจึง มาใช้ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็น หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดขาดโอกาสในการ ตรวจสอบ	พระราชบัญญัติ ความรับผิดทาง ละเมิดของ เจ้าหน้าที่ 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