

การขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด
ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

นายอุดม นันตา

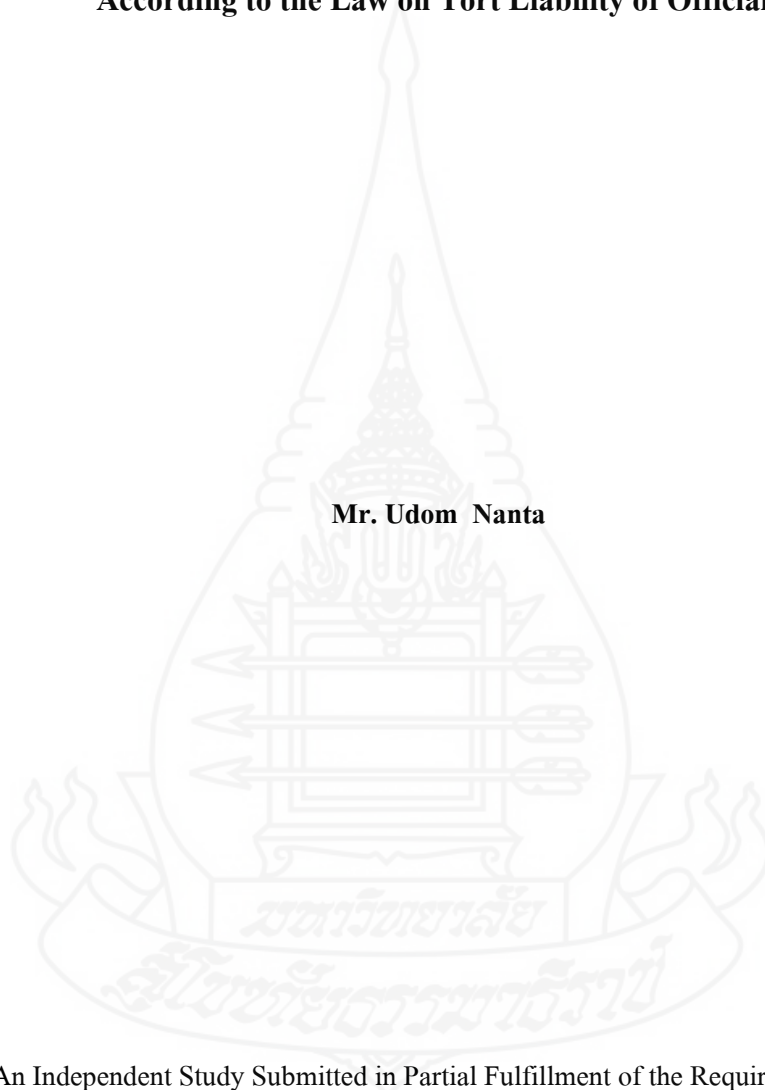


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

**Obtaining a Compensation for Violation
According to the Law on Tort Liability of Officials**

Mr. Udom Nanta



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

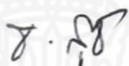
Sukhothai Thammathirat Open University

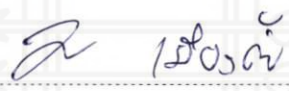
2016


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามกฎหมายเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ชื่อและนามสกุล นายอุดม นันตา
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชัย สุวรรณพานิช)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ การขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามกฎหมายเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผู้ศึกษา นายอุดม นันตา รหัสนักศึกษา 2584000968 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชัย สุวรรณพานิช **ปีการศึกษา** 2559

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระ เรื่อง การขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขวิธีการเกี่ยวกับการขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 และกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครอง เยียวยาความเสียหาย ด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร ประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องทางวิชาการ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย รายงานวิชาการต่าง ๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า การยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มีขั้นตอนกระบวนการและระยะเวลาในการพิจารณาตามปกติ 180 วัน และหากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดของอนุมัติขยายระยะเวลาต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดออกไปได้อีกไม่เกิน 180 วัน รวมระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสูงสุด 360 วัน และเมื่อผู้เสียหายไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยกฎหมายให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ภายใน 90 วัน นับว่าเป็นระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาค่อนข้างยาวนานและอำนาจในการพิจารณาเป็นอำนาจศาลปกครองและในระหว่างยื่นคำขอดังกล่าวอายุความละเมิดมิได้สะดุดหยุดลงแต่อย่างใด เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยบัญญัติ “ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับคำขอ หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 60 วันก่อนวันครบกำหนดดังกล่าว คำสั่งเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ถือว่าไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณา โดยให้ฟ้องต่อศาลยุติธรรม ภายใน อายุความละเมิด และในระหว่างที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอก็ให้อายุความละเมิดสะดุดหยุดลง เพื่อให้การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

คำสำคัญ การขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความสะดุดหยุดลง

Independent Study title: Obtaining a Compensation for Violation According to the Law on Tort Liability of Officials

Author: Mr. Udom Nanta; **ID:** 2584000968; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Thawatchai Suwanpanich, Associate Professor;

Academic year: 2016

Abstract

The purpose of this independent study is to find the ways to resolve how to obtain compensation from section 11 of the Act on Liability for Wrongful Act of Official, B.E. 2539 and related regulations. In practice, state to reimburse the victim claims should be protected to get damage remedy fast and fair.

This independent study is the qualitative study by studying from the documents, consisting of the academic documents, textbooks, the articles, the research reports, the academic researches, the electronic media and the relevant provisions of law both Thai language and foreign language in order to analyze and synthesize the data.

The study found that applying for a claim from a government agency when the victim considered that a government agency has to responsible for a violation of the authorities. According to the Act, there are 180 days of procedure and time for the normal consideration, and if any matter cannot be considered in time, the extension of the period of time allowed to the minister not more than 180 days, including the maximum period of 360 days, and when the victim is dissatisfied with the result of the ruling, the case must be filed with the Administrative Court within 90 days. The court proceedings will take up too much time in the Administrative Court and during the filing of this request the age of the violation did not stumble. It is recommended that the Act should be amended: "the government agency shall consider the request received within 90 days from the date of receipt of the request". If any matter cannot be determined in time, the head of state agency may extend the validity period not exceeding 60 days prior to such due date. The indemnity order shall be deemed not to be an administrative order. If the victim is dissatisfied with the decision, the court of justice will have the power to consider. The lawsuit to the court should be made within the age of violation and while the state agency considers the request, the age of the violation stumbles. This resulted in the indemnity payment to the victim is fast and fair.

Keywords: Request for compensation, Age be interrupted

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ถูกลงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์ ดร.วัชชัย สุวรรณพานิช อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ที่กรุณา ร่วมเป็นกรรมการสอบและให้คำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ของการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้

ขอขอบคุณบิดา (ที่ล่วงลับ) มารดา และครอบครัว ที่ให้กำลังใจและส่งเสริมให้ ตระหนักและเห็นความสำคัญของการศึกษาและการพัฒนาความรู้ ขอขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน และ เพื่อนร่วมรุ่น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ที่ได้กรุณาให้การ สนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจมาโดยตลอดทำให้การศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของผู้เขียนสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

อุดม นันตา

กันยายน 2559

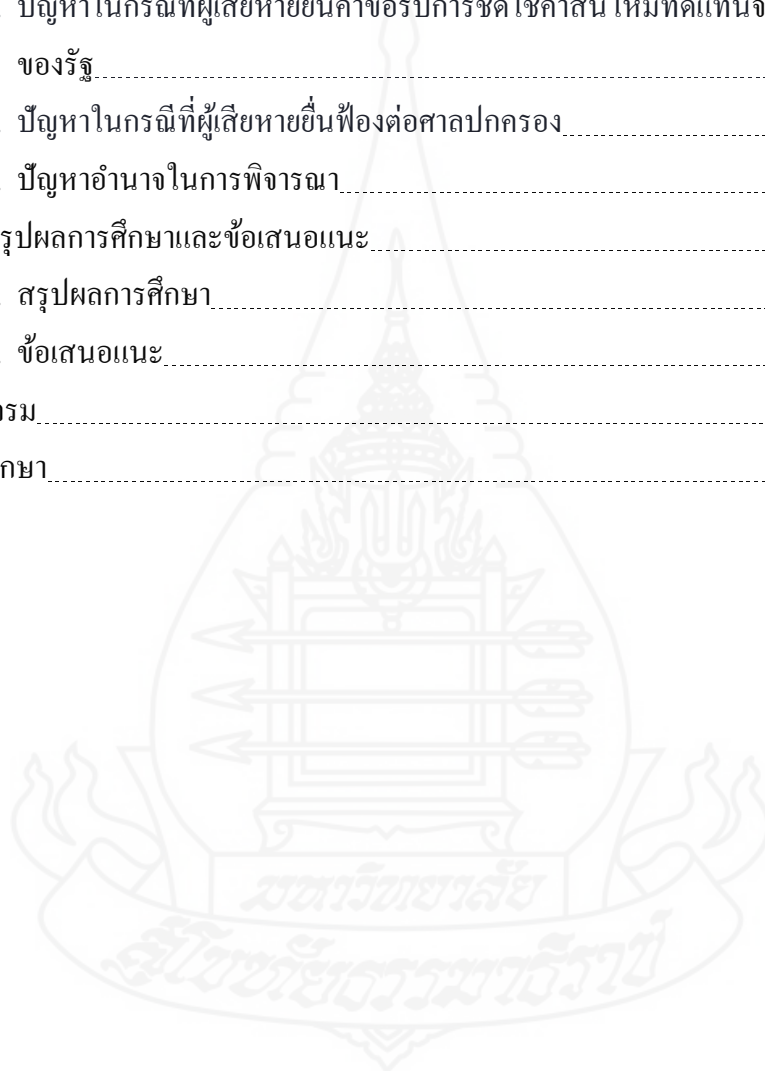


สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	5
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	5
4. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด.....	7
1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	7
2. ทฤษฎีความรับผิดโดยปราศจากความผิด.....	22
3. ทฤษฎีการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม.....	30
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิด.....	41
1. ค่าสินไหมทดแทน.....	40
2. ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดตามกฎหมายไทย.....	42
3. ความรับผิดเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	44
4. ความเสียหายในทางแพ่ง.....	49
5. ความเสียหายในทางอาญา.....	50
6. ความรับผิดเพื่อละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	52
7. ระยะเวลาในการเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง.....	58
8. การชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรม ของประเทศไทย.....	68

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการขอรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด.....	80
1. ปัญหาในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ.....	77
2. ปัญหาในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง.....	80
3. ปัญหาอำนาจในการพิจารณา.....	82
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	85
1. สรุปผลการศึกษา.....	85
2. ข้อเสนอแนะ.....	88
บรรณานุกรม.....	90
ประวัติผู้ศึกษา.....	94



บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มา และความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐได้จัดให้มีบริการสาธารณะให้กับประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แทบทุกฉบับ ซึ่งการจัดบริการสาธารณะนั้น รัฐต้องกระทำ ผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีอำนาจกระทำการแทนรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะด้วยตนเอง ในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานของรัฐ ต้องอาศัยดำเนินการงานผ่านทางเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามหน้าที่ หรือ ภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากใช้เป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ งดเว้น หรือละเว้นการกระทำ แต่ก่อนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาได้มีการออกกฎหมาย ขยายความรับผิดชอบของรัฐในผลแห่งละเมิด เพื่อคุ้มครองการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กล้าตัดสินใจในการดำเนินการ ทำให้กิจการต่างๆ ของรัฐ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ตามพระราชบัญญัติความผิดรับทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ 1. การกระทำละเมิดต่อเอกชน และ 2. การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยแยกเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (faute de service) หรือไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (faute personnelle) ในกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่สังกัดอยู่ หรือหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นๆ หน่วยงานของรัฐ ดังกล่าว มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำนั้น เป็นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรงเท่านั้น และในกรณีการกระทำละเมิด ไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิด แต่การละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ และหากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเกิดแก่เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ แล้วมีการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลัง จะรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ของตน และเมื่อผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในผลละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ตามมาตราดังกล่าว ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง ไม่สามารถฟ้องผู้เสียหายได้ โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนในการขอรับชดเชยค่าสินไหมทดแทนไว้ กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้ หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลของคำสั่งในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย (ฟ้องต่อศาลปกครอง) โดยระยะเวลาตามกฎหมาย ตั้งแต่หน่วยงานของรัฐรับคำขอของผู้เสียหาย กฎหมายกำหนดให้รัฐดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน และหากเรื่องใด ไม่สามารถพิจารณาได้ทัน ภายในกำหนดข้างต้น หน่วยงานของรัฐนั้น ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัด หรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาต่อรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน และเมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมด ตั้งแต่หน่วยงานของรัฐรับคำขอ จนถึงกรณีที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง จะใช้เวลาทั้งสิ้น 360 วัน และเมื่อผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ต้องไปใช้ช่องทางในการร้องทุกข์ ซึ่งคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกฎหมายให้ร้องทุกข์ต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันรู้ หรือควรจะรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษา เห็นว่าเป็นค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 อายุความฟ้องคดีละเมิด จะขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทน

กับหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็จะต้องฟ้องคดีละเมิดดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมด้วย เพื่อที่ว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยคำขอแล้ว ผู้เสียหายอาจจะไม่พอใจในผลคำวินิจฉัย หากไม่ฟ้องทางแพ่งด้วยแล้ว เกรงว่าอายุความในคดีละเมิดทางแพ่งจะขาดอายุความ ทำให้ผู้เสียหายเสียสิทธิและไม่ได้รับความยุติธรรมในการได้รับค่าสินไหมทดแทนก็เป็นได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของตน จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ แต่เมื่อมองกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว รัฐพยายามจะคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่อย่างจริงจังแท้จริง การที่รัฐจะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย รัฐต้องแน่ใจเสียก่อนว่ารัฐต้องรับผิดชอบจริงๆ โดยมีกระบวนการขั้นตอนที่มีระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างที่จะยาวนาน ซึ่งล้มค่านึงที่จะคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายที่จะสามารถเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้อย่างรวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้เสียหายโดยทั่วไป

เนื่องจากการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิยื่นขอรับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐนั้น ผู้เสียหาย เห็นว่าเป็นทางเลือกก่อนที่จะใช้สิทธิทางศาล เพราะผู้เสียหายเข้าใจว่าการยื่นคำร้องดังกล่าว ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังเช่น การฟ้องร้องคดีต่อศาลและอาจใช้เวลาน้อยกว่าการเป็นคดีความกัน ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ ผู้ยื่นสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของ รัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้น และดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยไม่ชักช้าแต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น แต่อย่างไร

ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลต่อบุคคลภายนอกโดยทำละเมิดแล้วนั้น รัฐควรคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายเป็นหลัก โดยมีการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และเป็นธรรม แก่ผู้เสียหาย ไม่ใช่ต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก โดยมีกระบวนการในการพิจารณาที่ยุ่งยากหลายขั้นตอน เนื่องจากกลัวว่ารัฐจะเสียประโยชน์ ซึ่งแท้จริงแล้ว รัฐมีสิทธิไต่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้อยู่แล้ว หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะต้องรับผิดชอบ

ถึงแม้ในบางกรณีที่รัฐได้มีคำวินิจฉัยให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว แต่ผู้เสียหายยังไม่เห็นพ้องด้วย และยังไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้วใช้สิทธิทางศาล โดยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อศึกษาและพิจารณาคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง พบว่าระยะเวลาตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีไว้พิจารณา และเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลปกครองสูงสุด

ใช้เวลาประมาณไม่ต่ำกว่า 5 ปี ถึง 9 ปี และเมื่อมีคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองเพิกเฉย ก็จะต้องการมีบังคับคดีทางปกครอง ซึ่งกระบวนการในการบังคับคดีทางปกครองมีกระบวนการหลายขั้นตอน ทำให้การชดเชยเยียวยาความเสียหายไม่มีความเหมาะสม และทันต่อสถานการณ์

และตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 ที่กล่าวว่า หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” นั้น แต่ถ้ามัคินั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็ต้องฟ้องศาลยุติธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 106 ดังนี้ สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (3) บัญญัติว่า คดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แสดงว่าอำนาจพิจารณาของศาลปกครองต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ถ้าหากคดีพิพาทในการกระทำละเมิด อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอรับค่าสินไหมทดแทน จากหน่วยงานของรัฐที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่น่าจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แต่มูลหนี้ละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เป็นมูลหนี้ทางแพ่งควรจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

จากปัญหาดังกล่าว การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขวิธีการเกี่ยวกับการขอรับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครอง เยียวยาความเสียหาย ด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม เป็นไปตามสถานการณ์ของสังคมปัจจุบัน และมีความเหมาะสม

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักความเป็นมา เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2.2 เพื่อศึกษาวิธีการขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีรัฐต้องรับผิดชอบ

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ให้มีความเหมาะสม

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับวิธีการการขอรับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 และศึกษากฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก รวมทั้งใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal analysis) จากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัยเอกสารทางวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก รวมทั้งใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal analysis) จากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัยเอกสารทางวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี หลักความเป็นมา เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

5.2 เพื่อให้ทราบวิธีการขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีรัฐต้องรับผิดชอบ

5.3 เพื่อให้ทราบแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีความเหมาะสม



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีค่าสินไหมทดแทน และละเมิด

1. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดความรับผิดของรัฐ

ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน อยู่บนรากฐานทางความคิดความรับผิดของรัฐ สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง) ความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องรับตามหลักกฎหมายมหาชน ก็ต่อเมื่อ ได้กระทำการในขอบข่ายของกฎหมายมหาชนเท่านั้น หากรัฐกระทำการในขอบข่าย กฎหมายเอกชน รัฐย่อมต้องรับผิดตามหลักเกณฑ์เดียวกับเอกชน

ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำว่า “ความรับผิดของรัฐ”¹ (Staatshaftung) หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐ สำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มหาชนเป็นสำคัญ ส่วนในความหมายอย่างกว้างความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐ สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ไม่ว่าจะกระทำนั้น จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ว่าการกระทำนั้น จะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชน หรือกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน ความรับผิด ของรัฐในความหมายนี้ จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือ การผิดสัญญา ไม่ว่าจะ เป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง หรือการเวนคืนทรัพย์สิน ของเอกชน เป็นนอจากการใช้คำว่าความรับผิดของรัฐ ในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบแล้ว ตำราบางเล่มยังใช้คำว่า “ความรับผิดของรัฐ” ในความหมายอย่างกลางด้วย ในความหมายนี้ ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐ สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่สิทธิของ บุคคล ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจในกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะความเสียหาย จะเกิดจากการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่หมายรวมถึง ความรับผิดของรัฐตามกฎหมาย เอกชน

¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรับผิดของรัฐในกฎหมายเยอรมัน, รายงานวิจัย, สำนักกฤษฎีกา, 2547 หน้า 1

หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของบุคคล โดยหลักการสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐาน “ความผิด (Fault) ซึ่งเป็นไปตามหลัก “ไม่มีความรับผิด ถ้าปราศจากความผิด” (Liability as a result of fault) และความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (without fault) ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่ง เรียกว่า ความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) หรือในทางกฎหมายปกครองที่เรียกกันว่า ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (La responsabilité sanafaute)

1.1.1 ความรับผิดของรัฐตามกฎหมายต่างประเทศ

1) ความรับผิดของรัฐในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายปกครองประเทศเยอรมนี ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิทางมหาชน กล่าวคือ รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมนี แตกต่างจากระบบกฎหมายปกครองของประเทศอื่นๆ และส่งผลต่อการพิจารณาในเรื่องสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลความรับผิดของรัฐ ด้วยสิทธิทางมหาชน "สิทธิ"² คือ อำนาจที่ กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในการกระทำการอันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่าให้อำนาจแก่บุคคลหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคน กระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือสิทธิ หมายถึง ความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ยันกับบุคคลอื่น เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น กล่าวคือ สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับ ซึ่งกฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองโดยสิทธิในทางมหาชนสามารถ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท³ ได้แก่ (1) สิทธิพิเศษเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญพลเมือง มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐละเว้น ไม่กระทำการในการรุกล้ำดินแดนเสรีภาพส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล โดยปัจเจกบุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินการโดยรัฐห้ามเข้ามาแทรกแซง เช่น สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ การนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น (2) สิทธิกระทำการ เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีต่อรัฐโดยปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการบางอย่างได้ เช่น การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น (3) สิทธิเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติกรเป็นสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล โดยแสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภทสิทธิเรียกร้อง เช่น สิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข เป็นต้น

ประเภทของความรับผิดของรัฐ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่เดิมตั้งแต่อดีต เมื่อสองร้อยกว่าปี เยอรมนียึดถือตามแนวคิดของประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป

² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง - หลักทั่วไป ความรู้ทั่วไป, (พิมพ์ครั้งที่ 21), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558, หน้า 21.

³ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551, หน้า 32.

โดยถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย จึงไม่ต้องรับผิดชอบหรือไม่สามารถรับผิดชอบได้⁴ แนวคิดในเรื่องรัฐไม่สามารถรับผิดชอบได้ เริ่มผ่นคลายลงในปี ค.ศ. 1794 โดยรัฐได้มอบอำนาจดำเนินการให้กับเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่เกิดจากสัญญา ซึ่งรัฐตกลงทำสัญญามอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แทนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ต่อมาเมื่อมีการตราประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี ความรับผิดชอบของรัฐสามารถแยกได้ 2 ประเภท คือ

(1) ความรับผิดชอบของรัฐ ตามประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 839 กล่าวว่า ในกรณีข้าราชการผู้ใด ละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลอื่นโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้น รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่สามนั้น และบุคคลที่ได้รับการชดเชยความเสียหายนั้น จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ในกรณีที่ตนไม่สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายโดยทางอื่นได้⁵

และเมื่อมาเทียบกับหลักกฎหมายพื้นฐาน ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ (la loi Fondamentale) ที่บัญญัติว่ากรณีที่บุคคลใด ใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติไปละเมิดต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้ว ให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นความรับผิดชอบของรัฐหรือองค์กรที่บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ แต่ทั้งนี้ ได้สงวนสิทธิไว้หากการกระทำนั้น เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไต่เบี่ย จะถูกตัดทอนมิได้จากบทบัญญัติของมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการวางหลักการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าการกระทำจะต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติงานเพื่อรัฐในหน้าที่ราชการนั้นๆ และต้องเป็นการกระทำโดยปกติธรรมดาแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, หน้า 120.

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า “ในการนี้ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้น รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับการชดเชยความเสียหาย จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้ทำละเมิดได้ ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยหนทางอื่นได้”

(2) ความรับผิดชอบของรัฐประเภทอื่น

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยังมีความรับผิดชอบในกรณีอื่นๆ ที่ยังไม่มีการตรากฎหมายความรับผิดชอบของรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงมีการพัฒนาหลักกฎหมายในรูปแบบหลักวิชาการและคำพิพากษาของศาล มาปรับใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐประเภทอื่นๆ เช่น ความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สิน โดยการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการเวนคืน สามารถเรียกได้ตามมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสิทธิในมรดก ย่อมได้รับการประกัน และการเวนคืนจะกระทำได้ด้วยอาศัยกฎหมาย หรืออำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และจะต้องกำหนดรูปแบบการชดเชยค่าทดแทนและจำนวนค่าทดแทนไว้ด้วย การฟ้องร้องในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับจำนวนค่าทดแทนให้ฟ้องร้องไปยังศาลยุติธรรม การเวนคืน คือ การตัดถอนเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งได้รับความคุ้มครองไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁶

ความรับผิดชอบในการชดเชยค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใด ที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน กรณีที่รัฐได้กระทำการละเมิดสิทธิของบุคคล ซึ่งไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน เช่น สิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ถึงแม้ว่าการกระทำของรัฐจะล่วงละเมิดสิทธิทำให้ผู้ทรงสิทธิได้รับความเสียหาย โดยกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วย

2) ความรับผิดชอบเด็ดขาดของรัฐตามกฎหมายเยอรมัน

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน โดยทั่วไปแล้ว ตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิดที่สำคัญสองฐานความคิด ประการแรก เป็นความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการกระทำของข้าราชการในตำแหน่ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง) ประการที่สอง เป็นความรับผิดชอบชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ปัจเจกชนที่ได้รับ ความเสียหาย อันเนื่องมาจากการที่จะต้องอุทิศประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมานี้ จะเป็นความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายมหาชน ก็ต่อเมื่อรัฐได้กระทำการในแดนของกฎหมายมหาชนเท่านั้น หากรัฐกระทำการในระบบกฎหมายเอกชน รัฐย่อมต้องรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์เดียวกับเอกชนทั่วไป

ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐตามกฎหมายปกครอง จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำนั้น เป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยข้าราชการได้ละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม และข้าราชการผู้นั้นกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

⁶ วรเจตน์ ภาศิริตัน, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 58-60

และการกระทำดังกล่าว เป็นสาเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐจะเข้ามารับผิดแทนข้าราชการของตน ในกรณีที่การละเมิดเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อ ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบุคคลอื่นใดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 839 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

สำหรับความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการที่ปัจเจกชนได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จากการที่ต้องสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁷ เช่น การถูกเวนคืนนั้นจะเป็นกรณีที่รัฐรับผิด สำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกรณีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยทั่วไปแล้ว เป็นเรื่องที่รัฐต้องรับผิดตามหลักความรับผิดทางละเมิด อย่างไรก็ตาม ศาลเยอรมันได้ขยายหลักความรับผิดของรัฐในกรณีนี้ ไปยังการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย นอกจากความรับผิดสำหรับการกระทำละเมิด และความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่ปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ระบบกฎหมายเยอรมัน ยังยอมรับให้ปัจเจกชนมีสิทธิเรียกร้องให้รับปฏิบัติการขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนด้วย สิทธิเรียกร้องกรณีนี้ ต่างจากความรับผิดที่ได้กล่าวมาตรงที่ปัจเจกชนไม่ได้มุ่งเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนหรือค่าทดแทนความเสียหาย แต่เรียกร้องให้รัฐกระทำการหรืองดเว้นการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้สิทธิของตน ซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับฟื้นคืนดี

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ยังมีการอภิปรายกันถึงความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนอีกด้วยว่าจะมีได้หรือไม่ ความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชน หมายถึง ความรับผิดของรัฐในการชดใช้ค่าเสียหาย สำหรับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพการณ์อันตรายเป็นพิเศษที่ฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดขึ้น Ernst Forsthoff ซึ่งเป็นผู้เปิดประเด็นดังกล่าวขึ้นในช่วง ค.ศ. 1950 ถึง 1960 เห็นว่าความรับผิดดังกล่าวมีได้ เช่น กรณีที่ตำรวจติดตามจับกุมคนร้ายและเกิดการยิงต่อสู้กัน กระสุนปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พลาดไปถูกบุคคลที่สาม ซึ่งเข้ามาในบริเวณที่มีการยิงต่อสู้กัน โดยบังเอิญ เหตุผลที่ Forsthoff เรียกร้องให้ยอมรับข้อคิดว่าด้วยความรับผิดโดยเด็ดขาด ตามกฎหมายมหาชน ก็เนื่องจากสำหรับ Forsthoff กรณีที่กล่าวมานี้ เป็นกรณีที่บุคคลที่สามผู้เสียหาย ไม่อาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดได้ ไม่ว่าจะโดยอาศัยหลักเรื่องการเวนคืนหรือหลักการล่วงล้ำสิทธิอื่นใด ที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษ เนื่องจากการเวนคืนหรือการล่วงล้ำสิทธิอื่นใด ที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐมุ่งประสงค์ตั้งใจเช่นนั้น ซึ่งกรณีตามตัวอย่างนี้ ไม่ใช่เป็นกรณีที่ตำรวจตั้งใจจะยิงบุคคลที่สาม กรณีนี้เป็นกรณีที่ Forsthoff เห็นว่ามีช่องว่างเกิดขึ้น

⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 91 -93

ในระบบความรับผิดของรัฐ และต้องการอุดช่องว่างดังกล่าว โดยอาศัยข้อความคิดว่าด้วยความรับผิด โดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลในช่วงเวลาต่อมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลเยอรมันไม่ได้ใช้หลักความรับผิดโดยเด็ดขาดของรัฐ ตามกฎหมายมหาชนตามที่ Forsthoft เสนอ โดยพิพากษาให้รัฐรับผิด สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์อันตรายเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจมหาชน แต่ได้สร้างข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนและขยายความรับผิดของรัฐ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินเป็นพิเศษออกไป ให้ครอบคลุมถึงการกระทำของรัฐที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยประสงค์จงใจด้วย เช่น กรณีที่สัญญาผูกพันไฟจราจรบริเวณสี่แยก ซึ่งเป็นสัญญาไฟอัตโนมัติเกิดบกพร่องและแสดงสัญญาไฟเขียวทุกด้าน ทำให้รถยนต์ที่แล่นมาชนกันกลางสี่แยก เช่นนี้ รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ขับขี่รถยนต์นั้น เพราะกรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใด เช่น สิทธิในร่างกาย และทำให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะไม่ประสงค์จงใจก็ตาม (รัฐไม่มีอำนาจให้สัญญาไฟเขียวทุกด้านพร้อมกัน) ทั้งนี้ ตามหลักความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืน และตามหลักความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ทำให้ผู้ทรงสิทธิเสียหายเป็นพิเศษ โดยการสร้างสถาบันความรับผิดขึ้นมาจากหลักการเวนคืนและการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ทำให้ผู้ทรงสิทธิเสียหายเป็นพิเศษเช่นนี้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด ตามกฎหมายมหาชนขึ้นอีก

3) ความรับผิดของรัฐในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เดิมสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ โดยรัฐไม่ต้องรับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน โดยมีแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดใดๆ⁸ ต่อมาภายหลังมีการปฏิวัติใหญ่ ในปี ค.ศ.1789 เป็นต้นมา ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และมีการยอมรับหลักการว่าด้วยนิติรัฐ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับรัฐไม่ต้องรับผิดสำหรับการกระทำที่ใช้อำนาจมหาชน เริ่มมีความสั่นคลอนลง ต่อมาในปี ค.ศ.1873 ศาลได้มีคำพิพากษาในคดี Blanco โดยวินิจฉัยว่า ความรับผิดของรัฐในความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตน ในการบริการสาธารณะ จะต้องรับผิดเป็นเอกเทศ จากหลักความรับผิดตามกฎหมายแพ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสาเหตุให้สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ได้พัฒนาหลักการในเรื่องความรับผิดของรัฐแยกเป็นเอกเทศ โดยรัฐต้องรับผิดในความเสียหายจากการกระทำผิดในการบริการสาธารณะ และรัฐยังต้องรับผิดในกรณีการดำเนินการบางอย่างโดยไม่มีผิด แต่หากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชน รัฐก็ต้องรับผิด เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย เป็นที่มาของหลักการในเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นมา

⁸ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 120

(1) ประเภทความรับผิดชอบของรัฐ

ความรับผิดชอบของรัฐในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สามารถจัดแบ่งประเภทได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากความผิด และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ก. ความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากความผิด (*La responsabilité pour faute*)

แนวคิดการชดเชยเสียหาย ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลที่ถือว่าความเสียหายที่จะมีผู้รับผิดชอบชดเชยเสียหายให้ได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำ หรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะแนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำ มากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งปลายศตวรรษที่ 19 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ต้องมีความผิดเกิดขึ้น จึงจะมีความรับผิด (fault) โดยแนวคิดนี้ น่าจะได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในภาคพื้นยุโรป เพื่อประกันความเสี่ยงให้กับผู้ประกอบการพาณิชย์การ ซึ่งเป็นทฤษฎีความรับผิดเพื่อละเมิดที่เรียกว่า “ความรับผิดที่ต้องการความผิด” (Subjective responsibility)

ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ความรับผิดจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่ง โดยความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดที่รัฐรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย เนื่องจากการบริการสาธารณะเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น จึงเป็นเรื่องความบกพร่องในแง่ของการจัดองค์การ หรือความไม่ระมัดระวัง ในการบริหารจัดการขององค์การของฝ่ายปกครองเอง โดยอาจแยกความผิดที่รัฐต้องรับผิดชอบออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ (1) ความรับผิดในการดำเนินการบริการสาธารณะ โดยบกพร่อง หรือมีข้อผิดพลาด (2) ความรับผิดในแง่การงดเว้นกระทำการตามหน้าที่ต้องกระทำ และ (3) ความผิดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างล่าช้าเกินสมควร

หลักการความรับผิดของรัฐ โดยมีความผิดนั้น ต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแน่นอนในปัจจุบัน รวมถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคตด้วย และความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้องเป็นความสัมพันธ์ระหว่างที่เป็นเหตุก่อให้เกิดผล คือ เงื่อนไข หรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหาย แต่หากเป็นความเสียหายโดยอ้อมแล้ว ฝ่ายปกครองหรือมีเหตุแทรกแซงจากบุคคลภายนอก และเป็นความผิดของผู้เสียหายด้วยแล้ว ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดทั้งหมดหรือบางส่วนไปก็ได้ และการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องมีลักษณะที่ต้องก่อให้เกิดความรับผิดด้วย ซึ่งโดยปกติแล้ว ความรับผิดของฝ่ายปกครองจะขึ้นอยู่กับกระทำที่เป็นความผิด โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมเป็นสำคัญ พิจารณาจากภารกิจ สถานการณ์

เวลา สถานที่ วัตถุประสงค์ บุคลากร ประกอบด้วย เพราะบางครั้งการกระทำอย่างเดียวกันที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบหรือไม่ก็ได้⁹

ข. ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (*La responsabilité sans faute*)

แนวความคิดเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ก่อนศตวรรษที่ 19 แนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้นทฤษฎีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดนี้ เรียกว่า “ความรับผิดชอบที่ไม่ต้องการความผิด”¹⁰ (Objective responsibility) เป็นทฤษฎีว่าด้วยความรับผิด ในแนวคิดนี้ ไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ ไม่เน้นที่ว่าเกิดจากความจงใจ หรือการขาดความระมัดระวัง ประมาท เลินเล่อ แต่ประการใด แต่มุ่งเน้นถึงความเสียหายมากกว่า เมื่อมีผู้เสียหายต้องมีผู้ชดเชยความเสียหายเท่ากับมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ที่เรียกกันว่าความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) และมีขอบเขตเงื่อนไขความรับผิดชอบที่ค่อนข้างเคร่งครัด¹¹

สภาแห่งรัฐ ได้เริ่มวางหลัก “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำความผิด” (*La responsabilité sans faute*) ปี ค.ศ. 1895 ใน คดี C.E, 21 juin 1895, CAMES เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดของรัฐ ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ใดเลย กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้น ขณะเดียวกันความเสียหายก็ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งนั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น สืบเนื่องมาจากบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น เมื่อความเสียหายดังกล่าว เกิดจากกิจกรรมหนึ่งในการป้องกันประเทศ ตุลาการผู้แถลงคดี โรมิเออ (Romieu) จึงเสนอว่า “เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่จะพิจารณาคดี โดยใช้จิตสำนึกของศาลที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐ จำต้องเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนต่อความเสียหายที่บุคคลนั้น อาจได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความผิด หน่วยงานจำต้องรับผิดชอบ และชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว” ความรับผิดโดยปราศจากความผิด แม้ไม่ปรากฏความผิดของบุคคลใด ในการกระทำนั้นก็ตาม

⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 30 - 32.

¹⁰ ศนันทกรรณ์ โสคติพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557, หน้า 57.

¹¹ บุษพา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง

แต่เมื่อผู้เสียหาย อาจตกอยู่ในสถานะที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น¹² ในที่นี้ อาจกล่าวได้ว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เป็นแนวคิดที่ขยายความเสียหายบางประการก็ว่าได้ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบตามหลักทั่วไป ซึ่งความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดได้มีการพัฒนามาจากหลักการหรือทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะและทฤษฎีเสี่ยงภัย และเมื่อกล่าวถึงความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก) ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ตามทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ (*Théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques*)

สภาแห่งรัฐได้พัฒนาขึ้น ภายหลังทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม โดยทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะมีรากฐานจากหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มีสาระสำคัญว่าในกรณีที่การให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง แต่จะต้องให้ประชาชนทุกคนได้รับภาระนั้น โดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการกระจายภาระนี้ จะกระทำโดยการผ่านระบบการเก็บภาษีอากรที่ทุกคนมีหน้าที่จะต้องเสียให้กับรัฐ¹³ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ภายใต้นทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ มีตัวอย่าง เช่น กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการจัดการงานโยธาสาธารณะต่างๆ เช่น การก่อสร้างถนน หรือก่อสร้างอาคารสาธารณะของรัฐ ความเสียหายนั้น มิได้เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง หากแต่การกระทำตามปกติของฝ่ายปกครอง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น มีมลพิษทางเสียง หรือทุกขภาวะมลพิษ ทางทัศนียภาพต่อบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้าง กรณีเช่นนี้ ฝ่ายผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบได้ และสภาแห่งรัฐจะใช้ทฤษฎีเรื่องความรับผิดชอบในกรณีเกิดความไม่เสมอภาค เพื่อภาระสาธารณะระหว่างประชาชนมาปรับแก้คดี

¹² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง 2554, หน้า 272.

¹³ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด, (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554, หน้า 354 - 355.

ข) ความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด ตามฐานทฤษฎีเสี่ยงภัย

พิเศษ และเพื่อสังคม

ความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด ตามทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษ และเพื่อสังคม (Théorie du risqué spécial et socialisé) ขึ้นเป็นลำดับแรก โดยตามทฤษฎีนี้รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชน ในกรณีที่มีภาระหน้าที่บางลักษณะที่มีความเสี่ยงภัยหรืออันตรายโดยสภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งตัวบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นเองและตัวบุคคลภายนอก และเมื่อได้เกิดความเสียหายขึ้น แม้โดยที่รัฐมิได้กระทำความผิดใดๆ ก็ควรต้องให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น ตัวอย่างเช่น ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการครอบครองและใช้วัตถุระเบิด หรือการดำเนินกิจกรรมที่เสี่ยงภัย เช่น การเก็บรักษาวัตถุระเบิดในคลังใกล้กับเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน การให้บริการจำหน่ายก๊าซหุงต้มตามท่อ เข้าไปในอาคารบ้านเรือนประชาชนแล้วเกิดระเบิดขึ้น เป็นต้นคดี C.E., 28 mars.1919, Regnault - Desroziers ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คลังเก็บระเบิดและวัตถุอันตรายของทหาร ได้เกิดระเบิดขึ้น ทำให้มีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจำนวนมาก นอกจากนี้ผลของการระเบิด ยังทำให้ทรัพย์สินของเอกชนเสียหายเป็นจำนวนมากด้วย ปรากฏว่าราชการทหารได้เก็บวัตถุระเบิดในคลังดังกล่าว โดยมีได้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เพียงพอ เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่ผู้อยู่อาศัยข้างเคียง เมื่อเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวขึ้น ผู้เสียหายทั้งหลายจึงฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับจากราชการทหารต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า การเก็บวัตถุระเบิดและวัตถุอันตรายในคลังเก็บอาวุธดังกล่าว ซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นการกระทำเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการกระจายแจกจ่ายอาวุธไปยังท้องถิ่นห่างไกล การดำเนินการนี้ เป็นความจำเป็นในทางการทหารขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เกิดอุบัติเหตุอันทำให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยมีได้เกิดจากสงคราม รัฐต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายดังกล่าว จะเกิดขึ้นโดยรัฐไม่มีความผิดก็ตาม สำหรับความรับผิดจากทรัพย์สินที่อันตรายโดยสภาพหรือวัตถุอันตราย แนวโน้มของสภาแห่งรัฐที่ตัดสินใจไปแนวเดียวกับศาลยุติธรรม คือการนำหลักความรับผิดตามหลักข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย (la présomption de responsabilité) เมื่อเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุของเครื่องจักรกล รวมถึงวัตถุอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1384 (ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 437 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย) มาปรับใช้เป็นการสร้างหลักการขึ้นใหม่ คือ หลักความรับผิดที่เกิดจากวัตถุ (une responsabilité du fait des choses)

4) ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

สภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศส ได้พัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น “ความรับผิดของรัฐโดยมีการกระทำความผิด” (La responsabilité pour faute) อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ความรับผิดหลักภาระการพิสูจน์ความผิด เช่นเดียวกับหลักกฎหมายแพ่งว่าความผิดรับผิดทางละเมิด และ “ความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากการกระทำความผิด” (La responsabilité sans faute) ซึ่งเป็นความรับผิดที่มีทฤษฎีความรับผิดโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากความรับผิดโดยเด็ดขาดตามหลักกฎหมายแพ่ง และมีขอบเขตเงื่อนไขความรับผิดที่ค่อนข้างเคร่งครัด¹⁴ สภาแห่งรัฐได้เริ่มวางหลัก “ความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากการกระทำความผิด” (La responsabilité sans faute) ปี ค.ศ. 1895 ในคดี C.E, 21 juin 1895, CAMES เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดของรัฐ ในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ใดเลย กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้น ขณะเดียวกันความเสียหายก็ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งนั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น เมื่อความเสียหายดังกล่าว เกิดจากกิจกรรมหนึ่งในการป้องกันประเทศ ตุลาการผู้แถลงคดีโรมิเออ (Romieu) จึงเสนอว่า “เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่จะพิจารณาคดี โดยใช้จิตสำนึกของศาลที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกัน ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐ จำต้องเป็นหลักประกันในแก่เจ้าหน้าที่ของตนต่อความเสียหายที่บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความผิด หน่วยงานจำต้องรับผิดชอบ และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว”

1.2 แนวความคิดว่าด้วยละเมิด¹⁵

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิด ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีสองแนวใหญ่ ๆ ได้แก่

1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ก่อนศตวรรษที่ 19 แนวคิดนี้ มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้น

¹⁴ บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัย และวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹⁵ สุขุม ศุภนิษฐ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิด, (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, สิงหาคม 2548, หน้า 7.

ทฤษฎีความรับผิดเพื่อละเมิดนี้ เรียกว่า “ความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด”¹⁶ (Objective responsibility) เป็นทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในแนวคิดนี้ ไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ ไม่เน้นที่ว่าเกิดจากความจงใจ หรือการขาดความระมัดระวัง ประมาท เลินเล่อ แต่ประการใด แต่มุ่งเน้นถึงความเสียหายมากกว่า เมื่อมีผู้เสียหาย ต้องมีผู้ชดใช้ความเสียหายเท่ากับมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่เรียกกันว่าความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)

1.2.2 แนวคิดการชดใช้เยียวยา ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลที่ถือว่า ความเสียหายที่จะมีผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยาให้ได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำ หรือกระทำโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะแนวคิดนี้ มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งปลายศตวรรษที่ 19 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ต้องมีความผิดเกิดขึ้นจึงจะมีความรับผิด (fault) โดยแนวคิดนี้ น่าจะได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในภาคพื้นยุโรป เพื่อประกันความเสียหายให้กับผู้ประกอบการพาณิชย์การ ซึ่งเป็นทฤษฎีความรับผิดเพื่อละเมิดที่เรียกว่า “ความรับผิดที่ต้องการความผิด” (Subjective responsibility)

นอกจากนี้ หลักการขึ้นพื้นฐานเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายในระบบ Civil Law หรือในระบบ Common Law ต่างก็มีหลักการที่เหมือนกัน เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ มีหลักการในการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิม ให้มากที่สุด เสมือนมิได้มีการละเมิดเกิดขึ้นเลย ที่เรียกว่าหลักการกลับคืนสู่สถานะเดิม และในระบบกฎหมาย Common Law¹⁷ ยังมีพื้นฐานการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่มีได้มุ่งประสงค์ที่จะเยียวยาความเสียหายอย่างเดียว ยังมีค่าเสียหายที่มีได้มุ่งชดเชยความเสียหาย แต่ยังมีค่าเสียหายในลักษณะอื่นที่มุ่งป้องกัน ปรามปรามหรือทำให้เจ็บช้ำ โดยหลักการนี้ เรียกว่าหลักการลงโทษ

1.3 แนวคิดว่าด้วยความยุติธรรม¹⁸

นับแต่อดีตถึงปัจจุบันปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ คือ ปัจจัย 4 อัน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย ดังนั้น หากมีปัจจัย 4 ดังกล่าวครบถ้วน ก็สามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุข แต่หากปัจจัยดังกล่าว ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง มีอยู่อย่างจำกัดยอมทำให้

¹⁶ ศันนัทภรณ์ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควร ได้, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557, หน้า 57.

¹⁷ ปริญญาวัน ชมเสวก, ค่าเสียหายในเชิงลงโทษในคดีละเมิด, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 12-15.

¹⁸ ไกรสร เลียงสมบูรณ์, การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 40.

การดำรงชีวิตไม่สมบูรณ์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่มนุษย์จะต้องมีการแข่งขันแย่งชิงเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งปัจจัยทั้ง 4 ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อการอยู่รอด แต่เนื่องจากสังคมมนุษย์ ประกอบด้วยบุคคลหลายประเภท หลายชาติพันธุ์ ต่างศาสนาต่างจิตใจ และมีความต้องการที่แตกต่างกัน ฉะนั้นแล้ว ยังมีคนมาก ก็ยังเกิดการแข่งขันแย่งชิงมากขึ้นตามไปด้วย อันจะทำให้มีโอกาสขัดแย้งกันในสังคมได้มากขึ้นตามไปด้วย ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแข่งขัน หากอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ หรือระเบียบของสังคมที่ได้กำหนดไว้แล้ว แม้ว่าจะทำให้บุคคลอื่นเสียประโยชน์ก็ไม่เกิดปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายถือว่ามิได้ไปกระทบกับสิทธิของผู้อื่น เนื่องจากผู้ได้รับประโยชน์ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกติกาของสังคมแล้ว ถึงกระนั้นก็ตาม ถ้าเมื่อใดที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ จะมีผลทำให้เป็นการกระทบกับถึงสิทธิของผู้อื่น ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้น และเมื่อไม่สามารถยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ก็จะต้องหาวิธีที่ดีที่สุด เพื่อให้ตนได้รับความยุติธรรม ตามความรู้สึก นึกคิดของแต่ละคน ในกรณีนี้ จึงมีผู้พยายามที่จะให้คำจำกัดความของคำว่า “ยุติธรรม” ในรูปแบบต่างๆ กัน

ชาวกรีก ยุคต้นของประวัติศาสตร์อารยธรรมตะวันตก มองว่า ความยุติธรรมเป็นเสมือนพระประสงค์ของพระเจ้าที่ควบคุม โชคชะตาพรหมลิขิตของมนุษย์ ความยุติธรรมเป็นสิ่งที่อยู่เหนือธรรมชาติ จึงมีความสัมพันธ์กับความเชื่อของมนุษย์ โดยความยุติธรรมในทฤษฎีเริ่มแรกจะเป็นเสมือนหลักการครอบจักรวาลแบบอภิปรัชญา (Metaphysical Cosmological Principle) ซึ่งกำหนดควบคุมการทำงานของพลังแห่งธรรมชาติทั้งหลายในจักรวาล ให้มีความสุขสมดุลและกลมกลืนกันทั้งหมด แนวความคิดนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดของลัทธิขงจื้อ (Confucianism) และลัทธิเต๋า (Taoism) ที่เน้นความสำคัญในเรื่องของ “ความกลมกลืน” ในฐานะเป็นสาระสำคัญของความถูกต้อง หรือความดีงามต่างๆ ต่อมาในยุคของเพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีก ได้เริ่มหันมาพิจารณาแนวคิด เรื่องความยุติธรรม โดยในฐานะเป็นหลักการทางจริยธรรมสำหรับการกระทำของมนุษย์ หรือคุณธรรมโดยเฉพาะของมนุษย์ในงานเขียนของเขามีชื่อว่า “อุดมรัฐ” (The Republic) ซึ่งเขาได้ให้คำนิยามความยุติธรรม (Dikaiosyne) ว่าหมายถึง การกระทำกรรมดี หรือการกระทำสิ่งที่ถูกต้อง ดังนั้น ความยุติธรรมของเพลโต จึงหมายถึง การที่แต่ละคนกระทำสิ่งที่ตนเกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ในทัศนะเพลโตความยุติธรรมเป็นเสมือนองค์รวมของคุณธรรม และโดยทั่วไปแล้ว ถือว่าคำตอบเกี่ยวกับความยุติธรรม จะถูกค้นพบได้ด้วยปัญญาหรือการไตร่ตรองเชิงปัญญาอย่างลึกซึ้ง ความยุติธรรมจึงเป็นสัจธรรมของบุคคลผู้มีปัญญาเท่านั้น จึงจะค้นพบได้ เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าคำอธิบายของเพลโต ในเรื่องความยุติธรรมจะมีลักษณะกว้าง และเป็นนามธรรม ซึ่งต่อมาเพลโตได้ให้ความหมายไว้ชัดเจนกว่าเดิมว่า ความยุติธรรม หมายถึง “การให้ทุกคนตามส่วนที่พึงจะได้รับ” และส่วนที่พึงจะได้รับมอบหมายภาระหน้าที่เฉพาะ ซึ่งตนมีคุณสมบัติ หรือเหมาะสมตามความถนัด

อริสโตเติล (Aristotle)¹⁹ นักปราชญ์ชาวกรีก ซึ่งเป็นศิษย์ของเพลโต มองความยุติธรรมว่าเป็นคุณธรรมเฉพาะเรื่อง หรือคุณธรรมพิเศษ เรื่องหนึ่งท่ามกลางคุณธรรมหลากหลายในสังคม ความยุติธรรม ก็คือ คุณธรรมทางสังคม (Social Virtue) ประการหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและคุณธรรมเรื่องความยุติธรรมนี้ จะใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพต่อเมื่อได้ปลดปล่อยตัวเองจากแรงผลักดันของความเห็นแก่ตัว โดยเขาแบ่งความยุติธรรมออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.3.1 ความยุติธรรมโดยธรรมชาติ (Natural Justices) หมายถึง หลักความยุติธรรม ซึ่งเป็นสากล ใช้ได้กับทุกคน ไม่มีขอบเขตจำกัด

1.3.2 ความยุติธรรมตามแบบแผน (Conventional Justices) หมายถึง ความยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง หรือธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละสังคมหรือชุมชน ความยุติธรรมประเภทนี้ อาจมีความเข้าใจแตกต่างกันในแต่ละสถานที่ และอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา หรือตามความเหมาะสม ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของการได้มาซึ่งความยุติธรรมออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) **ความยุติธรรมในการแบ่งปัน** เป็นความยุติธรรมที่เกิดจากการแบ่งปันทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่เกียรติยศ หรืออำนาจในสังคมภายใต้หลักเรื่องความเสมอภาค

2) **ความยุติธรรมในการชดเชย** เป็นความยุติธรรมเฉพาะรายสำหรับการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยตนเอง ความยุติธรรมประเภทนี้สามารถปรับได้ตามสภาพสังคม และความเป็นจริง

3) **ความเปลี่ยนแปลง** เป็นความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องระหว่างเอกชนกับความเป็นธรรมในการแลกเปลี่ยนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งในแนวความคิดของ อริสโตเติล นั้นถือว่า “ความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้น เมื่อคนที่เท่ากันได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน และเมื่อคนที่ไม่เท่าเทียมกันได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน” นอกจากนี้ อริสโตเติล ซึ่งเป็นบิดาทางการเมืองเปรียบเทียบได้กล่าวว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคมตามธรรมชาติของสัตว์ จะชอบอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเพื่อความอยู่รอด และต้องอยู่ร่วมกันด้วยศีลธรรม ซึ่งเกิดจากการเรียนรู้เพาะบ่มให้ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ

¹⁹ Knight, Kelvin, 2007, Aristotelian Philosophy: Ethics and Politics from Aristotle to MacIntyre, Polity Press.

1.4 แนวคิดทางกฎหมายว่าเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทน²⁰

หลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนจากกฎหมายโรมันที่เป็นระบบ Civil Law เป็นหลักที่มุ่งชดเชยให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมมิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดการกระทำละเมิด เป็นพื้นฐานความคิดในการเยียวยาความเสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเสมือนหนึ่งว่ามีได้เกิดความเสียหายขึ้นเลย หรือให้เสียหายน้อยที่สุด ส่วนในเรื่องแนวคิดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษนั้น ปรากฏในระบบกฎหมาย Common Law โดยมีหลักการเพิ่มเติมว่า นอกจากค่าชดเชยให้กลับสู่ฐานะเดิมแล้ว ยังมีค่าเสียหายที่มีไว้มุ่งชดเชยแต่เป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหลายหรือเกรงกลัวต่อผลที่เกิดขึ้น และไม่กระทำความซ้ำอีก โดยในประเทศเยอรมนีได้มีการพัฒนาหลักการเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี การว่าด้วยเหตุและผล โดยมีหลักสำคัญที่ว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบในเหตุ ซึ่งตามปกติที่ก่อให้เกิดผลจากเหตุเช่นว่านั้น โดยจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุ ก็คือ การกระทำ และผล ก็คือ ผลจากการกระทำนั่นเอง ซึ่งในการกระทำผิดอาญาจะต้องดูองค์ประกอบภายนอก เพื่อพิจารณาไปถึงความสัมพันธ์ในเหตุและผล แล้วแต่ว่าความผิดอาญานั้นต้องการผลหรือไม่ต้องการผล ถ้าต้องการผล ก็ต้องไปตรวจสอบความสัมพันธ์ว่าเหตุของการกระทำเป็นผลการกระทำเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งนำไปสู่ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม ซึ่งเกี่ยวข้องกับทฤษฎีเงื่อนไข เพราะหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ขึ้นอยู่บนทฤษฎีเงื่อนไข เช่น การกระทำซึ่งเป็นเหตุนำมาพิจารณา ในฐานะเงื่อนไขเพื่อนำพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลแล้วเป็นเงื่อนไขดังกล่าว ก่อให้เกิดผลนั่นเอง หรือเรียกว่าทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ ผู้ใดกระทำความผิด ต้องรับผลของการกระทำของตนเช่นนั้น รวมถึงผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยไม่ได้คาดหมายด้วย และเหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่าเทียมกัน

1.5 แนวคิดทางกฎหมายว่าเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะ ได้มีการให้คำนิยามไว้ต่างๆ นานา "ประโยชน์สาธารณะ"²¹ คือ ประโยชน์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กล่าวคือ ประโยชน์สาธารณะ (Interest general) หรือ (public interest) เป็นหลักการที่รัฐจัดไว้เพื่อบริการสาธารณะให้กับคนในสังคม ให้ได้รับความคุ้มครอง ความสะดวก และดูแลสังคมในการดำเนินชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ตอบสนองคนใดคนหนึ่ง กลุ่มคนใดคนหนึ่ง หรือตัวผู้ดำเนินการเอง ซึ่งการจัดบริการสาธารณะประโยชน์นี้ รัฐต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของประโยชน์ส่วนรวม และการได้รับบริการอย่างทั่วถึง โดยการจัดบริการ

²⁰ ปริญญา ชมเสวก, ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีละเมิด, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 13.

²¹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, "ความหมายของประโยชน์สาธารณะ." คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 27 ธันวาคม 2547.

สาธารณะประโยชน์ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบบริการหรือสนองความต้องการของสาธารณชน เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภคในด้านต่างๆ หรือในรูปของการควบคุม เช่น การออกคำสั่งการวางกฎเกณฑ์ เพื่อให้สังคมปฏิบัติตามเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเองก็ตาม ต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของรัฐในการจัดบริการพื้นฐานให้คนในสังคม โดยในประเทศไทยได้กำหนดหลักการขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะประโยชน์ไว้ในกฎหมายในระดับต่างๆ ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายในระดับรองลงมา เรื่อยมาถึงคำสั่ง ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐแต่ละระดับ เพื่อให้การจัดบริการประโยชน์สาธารณะ สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

2. ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

ทฤษฎีพื้นฐานของความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิดมี 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม (Théorie du risqué spécial et socialisé) และทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ (Théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) แต่หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดอ้างอิงอยู่กับทฤษฎีความเสี่ยงภัยเพียงอย่างเดียว ซึ่งทั้งสองทฤษฎีมีขอบเขตความผิดรับ และเงื่อนไขของความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน

2.1 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามฐานทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษ และเพื่อสังคม

สภาแห่งรัฐ ได้พัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม (Théorie du risqué spécial et socialisé) ขึ้น เป็นลำดับแรก โดยตามทฤษฎีนี้ รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชนในกรณีที่รัฐมีภาระหน้าที่บางลักษณะที่มีความเสี่ยงภัยหรืออันตรายโดยสภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งตัวบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นเอง และตัวบุคคลภายนอก และเมื่อได้เกิดความเสียหายขึ้น แม้โดยที่รัฐมิได้กระทำความผิดใดๆ ก็ควรต้องให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น²² กล่าวอีกนัย คือ กรณีที่ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ฝ่ายปกครองใช้วิธีการหรือเครื่องมือที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการนั้น อันเป็นวิธีการหรือเครื่องมือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายโดยสภาพ หากราษฎรได้รับความเสียหายจากวิธีการหรือเครื่องมือที่นั้น ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ โดยที่ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับ

²² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 175

ผลหรือความเสียหายที่ได้รับเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะอ้างเหตุเพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้ เพียงแต่ว่าความเสียหายนั้น ผู้เสียหายก่อขึ้นเองหรือเป็นเหตุสุดวิสัย ความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิดตามฐานทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม ได้แก่กรณีต่อไปนี้ 1) ความเสี่ยงภัย เนื่องจากสภาพการทำงาน 2) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการครอบครองและใช้วัตถุระเบิดหรือ การดำเนินกิจกรรมที่เสี่ยงภัย 3) ความเสี่ยงภัย อันเกิดจากการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือ ใช้อาวุธอันตราย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง 4) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้ วิธีการที่อันตราย 5) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรืออุบัติเหตุจากการทำงาน ที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง 6) ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ร่วมดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะเป็นการชั่วคราว และเป็นอาสาสมัคร โดยแต่ละกรณีสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) ความเสี่ยงภัย เนื่องจากสภาพการทำงาน เช่น การทำงานหลอมเหล็กเพื่อ การผลิตอาวุธ

2) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการครอบครองและใช้วัตถุระเบิด หรือการดำเนิน กิจกรรมที่เสี่ยงภัย เช่น การเก็บรักษาวัตถุระเบิดในคลังใกล้กับเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน การให้บริการจำหน่ายก๊าซหุงต้มตามท่อเข้าไปในอาคารบ้านเรือนประชาชน แล้วเกิดระเบิดขึ้น เป็นต้น คดี C.E., 28 mars.1919, Regnault - Desroziers ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คลังเก็บระเบิดและวัตถุอันตราย ของทหารได้เกิดระเบิดขึ้น ทำให้มีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจำนวนมาก นอกจากนี้ ผลของการระเบิด ยังทำให้ทรัพย์สินของเอกชนเสียหายเป็นจำนวนมากด้วย ปราบฏวาระชากรทหารได้เก็บวัตถุระเบิด ในคลังดังกล่าว โดยมีได้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เพียงพอเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้น แก่ผู้อาศัยข้างเคียงเมื่อเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวขึ้น ผู้เสียหายทั้งหลาย จึงฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับจากราชการทหารต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่าการเก็บวัตถุ ระเบิดและวัตถุอันตรายในคลังเก็บอาวุธดังกล่าว ซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นการกระทำ เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการกระจายแจกจ่ายอาวุธไปยังท้องถิ่นห่างไกล การดำเนินการนี้ เป็นความจำเป็นในทางการทหาร ขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เกิดอุบัติเหตุอันทำให้เกิด ความเสียหายขึ้น โดยมีได้เกิดจากสงคราม รัฐต้องรับผิดแม้ความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้น โดยรัฐไม่มีความผิดก็ตาม สำหรับความรับผิดจากทรัพย์สินที่อันตรายโดยสภาพหรือวัตถุอันตราย แนวโน้มของสภาแห่งรัฐที่ตัดสินใจไปแนวเดียวกับศาลยุติธรรม คือ การนำหลักความรับผิดตามหลัก ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย (la présomption de responsabilité) เมื่อเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุของเครื่องจักรกล รวมถึงวัตถุอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1384 (ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 437 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย) มาปรับใช้

เป็นการสร้างหลักการขึ้นใหม่ คือ หลักความรับผิดชอบที่เกิดจากวัตถุ²³ (une responsabilité du fait des choses)

3) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือใช้อาวุธอันตราย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น คดี C.E. Ass, 24 juin.1949, Consorts Lecomte ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1945 เวลาประมาณ 5 ทุ่ม ที่มุมถนนระหว่างถนนแวร์ซายส์ และถนนอ็อกเซลแมนส์ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ล้อมจับกุมรถยนต์คันหนึ่ง ซึ่งฝ่าฝืนสัญญาณให้หยุดรถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพุ่งเข้าชนเพื่อฝาด่านตรวจ ตำรวจนายหนึ่งได้ยิงปืนเพื่อสกัดคนขับรถคันดังกล่าว กระสุนปืนกระเด็นถูกทางเท้าและแล่นไปถูกนายเลอคอนต์ (Lecomte) ซึ่งยืนอยู่หน้าบาร์เสียชีวิต สภาแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับคำฟ้องโต้แย้งเมืองปารีสนั้น จากสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เมืองปารีสไม่ต้องรับผิดชอบในอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเพราะความรับผิดชอบในการชดใช้ค่าเสียหายเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การที่ศาลชั้นต้นไม่รับคำฟ้องที่เมืองปารีสเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบแล้ว ส่วนคำฟ้องโต้แย้งรัฐนั้น สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าแม้ว่าโดยหลักบริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ก็ต่อเมื่อความเสียหายนั้น เกิดจากการกระทำผิดที่มีลักษณะร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้จะไม่มีกระทำความผิด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยได้ใช้อาวุธหรือเครื่องมือใดๆ ที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษต่อบุคคลหรือทรัพย์สินและความเสียหายที่เกิดขึ้น มีมากเกินกว่าที่เอกชนจะรับไว้ได้เองเพื่อรักษาไว้ ซึ่งประโยชน์ของบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ตาย แม้ความตายของนาย Lecomte จะมีได้เกิดจากความผิดร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ แต่รัฐก็ต้องรับผิดชอบ ในอุบัติเหตุดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวน ศาลยังไม่อาจกำหนดจำนวนความเสียหายให้ได้ จึงสั่งให้ส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณากำหนดจำนวนความเสียหาย²⁴ ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือใช้อาวุธอันตราย นี้แม้จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรม ก็พิพากษาให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามที่สภาแห่งรัฐได้พิพากษา เช่น คำพิพากษา Civ. 1re 10 juin 1986, cons. Pourcel: ตำรวจใช้อาวุธปืนในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต

4) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้วิธีการที่อันตราย เช่น การบังคับให้ประชาชนต้องรับผิดชอบวิเศษ ตามที่กฎหมายบัญญัติบังคับ และเกิดความเสียหายแก่บุคคลจากการได้รับวิเศษนั้น

²³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม 2545, หน้า 273

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22, หน้า 22

เช่น ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในกรณีและผู้เสียหายติดเชื้อ HIV จากการรับถ่ายเลือดจากโรงพยาบาลของรัฐ (คดี CE Ass 13 juillet 1967 Département de la Moselle) หรือกรณีการให้การบำบัดอบรมศึกษาแก่เยาวชนที่ต้องโทษคดีอาญา ในสถานที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้นแก่ผู้อาศัยใกล้เคียง อันเป็นผลจากการหลบหนีโดยง่ายของเยาวชน (คดี C.E. 3 Février 1956, Thouzellier และคดี C.E. 19 Décembre 1969, Établissement) หรือกรณีการทดลองให้ผู้ป่วย ซึ่งอยู่ระหว่างการบำบัดในโรงพยาบาลโรครจิต ออกไปใช้ชีวิตนอกโรงพยาบาลปะปนกับประชาชน (คดี C.E. 13 Juillet 1967, Département de la Moselle) คดี C.E. Ass, 10 avr 1992, Epoux V, ในคดีนี้ นาง V. ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปคลอดบุตรในโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะแพทย์ได้ใช้วิธีการทำคลอดโดยการผ่าตัดดมยาสลบ วิธีการดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับเคราะห์จากกระบวนการแพทย์หลายประการ เพียงการทำคลอดโดยวิธีผ่าตัดก็มีความเสี่ยงต่อความดันและระบบการเดินของหัวใจของคนไข้แล้ว และการดมยาสลบก็มีผลต่อความดันของคนไข้เช่นเดียวกัน เมื่อมีการให้ยาแก่คนไข้เกินขนาดก่อนทำการผ่าตัด ทำให้ในครึ่งชั่วโมงต่อมา คนไข้เกิดอาการความดันต่ำ หัวใจเต้นผิดปกติ และมีอาการคลื่นไส้ อาเจียน และต่อมายังคงมีการให้คนไข้ดมยาสลบ ทำให้ความดันของคนไข้ลดต่ำเป็นครั้งที่สอง เมื่อผ่าตัดทำคลอดเสร็จแล้ว ความดันของคนไข้ได้ลดต่ำลงอีก แพทย์ได้รักษาตามวิธีการทางการแพทย์แล้ว แต่ไม่ดีขึ้น กลับทรุดลงจนเป็นเหตุให้หัวใจหยุดเต้นไปชั่วขณะ จึงได้ทำการเคลื่อนย้ายคนไข้ไปยังอีกโรงพยาบาลหนึ่ง เพื่อทำการรักษา และคนไข้ฟื้นคืนอันตรายแต่ผลจากการหยุดเต้นของหัวใจไปเป็นเวลาครึ่งชั่วโมง ทำให้มีผลต่อการทำงานของสมองและทำให้คนไข้มีอาการโคม่าหลายวัน จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากโรงพยาบาลแรก²⁵

5) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรืออุบัติเหตุจากการทำงานที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น ครูที่กำลังตั้งครุฑฯ คงได้รับมอบหมายให้สอนหนังสือในโรงเรียนที่กำลังมีโรคหัดระบาด เป็นเหตุให้ทารกเกิดมาพิการ (คดี C.E. 6 Novembre 1968, Dame Saulze) เป็นต้น ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้ แม้จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลก็พิพากษาให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ตามหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเช่นกัน คดีสำคัญที่เป็นรากฐานอ้างอิงคือ คดี Dr. Giry (Civ. 2e 23 novembre 1956) คดีนี้ มีข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายแพทย์ Giry ได้เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และได้รับบาดเจ็บจากการระเบิด ศาลฎีกา (la Cour de cassation) พิพากษาว่าหลักว่า ในกรณีนอกเหนือจากที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้

²⁵ บุนผา อัครพิมาน (แปลสรุปและเรียบเรียง), คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2548, หน้า 30

ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เรียกร้องความรับผิดชอบของรัฐได้ ทั้งนี้ โดยการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครอง (les règles de la responsabilité de la puissance publique) มาใช้ในการพิจารณาคดีโดยเทียบเคียง โดยใช้หลักความรับผิดชอบโดยไม่จำต้องมีความผิดเกิดขึ้นที่ถูกสร้างขึ้นตามคำพิพากษา บรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐ เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เข้าร่วมปฏิบัติการดำเนินบริการสาธารณะกับองค์กรฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการตราบัญญัติเกี่ยวกับอุบัติเหตุจากการทำงาน ลงวันที่ 1898 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลักประกันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ่อนานาญในเหตุตกแทน เพราะความพิการ หรือหลักประกันอื่นตามกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยอุบัติเหตุจากการทำงาน อันเป็นการยกเลิกหลักการความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในเสี่ยงภัยจากการทำงาน แต่หลักความรับผิดชอบนี้ ยังใช้อยู่กับกรณีอาสาสมัคร โดยเฉพาะกับพลเมืองผู้ที่เข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุที่กระทำการช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในระหว่างอันตรายด้วย (คดี C.E. 16 Novembre 1946, Commune de St - Priest - la - Plaine)

6) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการชั่วคราว และเป็นอาสาสมัคร

ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากเจ้าหน้าที่ประจำได้รับบาดเจ็บ หรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้ว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายนั้น เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ประเภทชั่วคราวหรือกับอาสาสมัคร อันเนื่องมาจากการทำงานปกติในกิจการที่เสี่ยงภัยให้แก่หน่วยงานของรัฐกลับมิได้รับความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับอาสาสมัครที่ได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานที่ตนรับอาสา แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำความผิด²⁶ เช่นคดี C.E. Ass, 22 nor.1946, Commune de St - Priest - la - Plaine, ในคดีนี้ เทศบาลเมือง St.-Priest-la-Plaine ได้จัดงานขึ้น และรับสมัครอาสาสมัครเพื่อทำหน้าที่จุดดอกไม้ไฟ ต่อมา อาสาสมัครสองคนได้รับบาดเจ็บในขณะที่ทำงานดังกล่าว เพราะดอกไม้ไฟระเบิดก่อนเวลา โดยอาสาสมัครดังกล่าว มิได้ประมาท ดังนั้น ความเสียหายที่ได้รับเกิดจากการที่อาสาสมัครเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นงานที่เขาได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีให้จัดทำ เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นและเทศบาล มิได้โต้แย้งคำสั่งของสภาจังหวัดที่ตนต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า เทศบาลต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด ดังนั้น คำสั่งของจังหวัดที่ให้เทศบาลรับผิดชอบเพียงสองในสามของความเสียหาย จึงไม่ชอบ เมื่อเทศบาลมิได้โต้แย้งจำนวนค่าเสียหายที่กำหนดโดยสภาจังหวัด ดังนั้น จึงให้คงจำนวนค่าเสียหายดังกล่าวไว้ และให้เทศบาลชดใช้ให้แก่

²⁶ บุษผา อัครพิมาน, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24, หน้า 26

ผู้เสียหายทั้งจำนวน รวมดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้นำคดีไปฟ้องร้องยังสภาจังหวัด และให้เทศบาลรับผิดชอบในค่าใช้จ่าย และค่าธรรมเนียมในการดำเนินคดีทั้งหมด

2.2 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ตามทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ (Théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) สภาแห่งรัฐได้พัฒนาขึ้น ภายหลังทฤษฎีทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม โดยทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ มีรากฐานจากหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มีสาระสำคัญว่าในกรณีที่การให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง²⁷ และการให้บริการสาธารณะนั้น เป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติ และการปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ปรากฏความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทว่าได้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับการบริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น ผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไป จะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ตามทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะนี้ โดยมากจะเป็นความรับผิดชอบในกรณีที่รัฐมีอำนาจกระทำการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ผลของการกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดภาระสาธารณะที่ไม่เสมอภาคต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทำให้ได้รับความเสียหายพิเศษ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วางหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีนี้ไว้ 6 กรณี

2.2.1 ความรับผิดชอบอันเกิดจากการตรากฎหมาย (Responsabilité du fait des lois)

ตามปกติ การตรากฎหมายถือเป็นการประกาศเจตจำนงขององค์กรอำนาจอธิปไตย ซึ่งสามารถทำได้โดยอิสระ และไม่อาจสร้างความรับผิดชอบด้วยประการใดๆ ให้แก่รัฐได้ แต่เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ผลของกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นการเฉพาะต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับทราบล่วงหน้า ในกรณีนี้ สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้รัฐบัญญัติโดยฝ่ายปกครองนั้น สมควรที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามหลักความเสมอภาคเบื้องต้นภาระสาธารณะของประชาชน อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าเฉพาะแต่ความเสียหายที่มีลักษณะผิดปกติเท่านั้นที่ศาลจะรับพิจารณาให้ และจะต้องปรากฏด้วยว่ารัฐบัญญัติฉบับนั้น ไม่มีบทบัญญัติห้ามความรับผิดชอบของรัฐไว้ล่วงหน้า เช่น คดี C.E. Ass, 14 jen.1938,

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2554), คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 354-355.

Société anonyme des produits laitiers “La Fleurette” คดีนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1934 เกี่ยวกับการปกป้องผลิตภัณฑ์นม โดยห้ามมิให้ ผลิต นำ เสนอ ขาย หรือ จำหน่าย ส่งออก หรือนำเข้า ซึ่งผลิตภัณฑ์ “ครีมเทียม” ที่มีได้ทำจากนม โดยมีผู้บริโภครวมเดียวกับผู้บริโภคนม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมนม แต่ทำให้บริษัทของผู้ฟ้องคดีไม่อาจผลิตสินค้าที่มีชื่อว่า “คาร์ดิน” ต่อไปได้ เพราะสินค้าดังกล่าว เข้าลักษณะตามนิยามที่กฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้ แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าว จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย หรือในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย และสถานการณ์อื่นๆ ของเรื่องนี้ ไม่ปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องการให้ผู้เสียหายต้องรับภาระ ที่โดยปกติเขาไม่จำเป็นต้องรับ และภาระนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องรับภาระนี้ จากเหตุผลดังกล่าว บริษัท La Fleurette จึงมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ จากผลของกฎหมายฉบับข้างต้น แต่จากสำนวนการสอบสวน ศาลไม่สามารถกำหนดจำนวนความเสียหายให้ได้ จึงให้ผู้ฟ้องคดีไปยังกระทรวงเกษตร เพื่อให้กระทรวงเกษตรเป็นผู้กำหนดจำนวนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับก่อนคดีนี้ สถานะแห่งรัฐเคยวางหลักว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง จากการกระทำทางนิติบัญญัติ ซึ่งคดีที่วางหลัก ก็คือ คดี ดูชาเชอเลต์ (C.E. 11 มกราคม 1838, Duchâtelet) ซึ่งมีกฎหมายออกมาห้ามการผลิตยาสูบปลอม วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการผูกขาด การเก็บภาษีสรรพสามิต แต่มีได้เพื่อพิทักษ์สุขภาพอนามัยของประชาชนจากยาสูบปลอมแต่อย่างใด และต่อมาได้มีคดีโมรอก (C.E. 5 กุมภาพันธ์ 1875, Moroge) เดินตามแนวนี้ โดยคดีนี้ เป็นกรณีที่มีกฎหมายออกมาเพื่อประโยชน์ของรัฐในการผูกขาดการเก็บภาษีไม่ชัดเจน สถานะแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่ารัฐไม่อาจรับผิดชอบในผลของกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ด้วยการห้ามดำเนินการในอุตสาหกรรมบางประเภท เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบ สำหรับฝ่ายวิชาการ ก็ได้สนับสนุนแนวคำวินิจฉัยเดิมดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลความมีลักษณะทั่วไปของการกระทำทางนิติบัญญัติและอำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ลาเฟร์รีแอร์ (Laferrière) ได้กล่าวว่า “กฎหมาย (รัฐบัญญัติ) เป็นการกระทำของอำนาจอธิปไตย และลักษณะของอำนาจอธิปไตย คือ การบังคับได้กับทุกคน โดยไม่มีผู้ใดสามารถร้องขอค่าชดเชยจากการนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียวที่สามารถจะกำหนดให้จ่ายค่าเสียหายได้ เมื่อได้พิจารณาจากลักษณะและความหนักเบาของความเสียหาย รวมทั้งความจำเป็นและฐานะทางการคลังของรัฐ” เหตุการณ์ข้างต้น เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ยังอยู่ในระบอบรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ (irresponsabilité de l'Etat) แต่หลักรัฐไม่ต้องรับผิดชอบค่อยๆ ลดบทบาทลงเรื่อย ๆ คดี La Fleurette เป็นคดีกลับหลักเดิม และวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเสียใหม่ โดยสถานะแห่งรัฐพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบ สำหรับความเสียหายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย โดยรับไม่ต้องรับผิดชอบอีก

2.2.2 ความรับผิดอันเกิดจากการทำสนธิสัญญา และความตกลงระหว่างประเทศ

สภาแห่งรัฐได้ปรับใช้หลักความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิดจากการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐฝรั่งเศสกับรัฐต่างประเทศอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องไม่ปรากฏว่าสนธิสัญญานั้นเอง หรือรัฐบัญญัติซึ่งอนุวัติการตามสนธิสัญญานั้น มีข้อความบัญญัติห้ามไม่ให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และประการที่สอง ความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้น จะต้องมีความรุนแรงและมีลักษณะพิเศษ นอกจากนี้ ความรับผิดดังกล่าวจะต้องไม่เข้าข่ายข้อจำกัดอีก 2 ประการ คือ ประการแรก สนธิสัญญานั้นต้องมีการลงนามผูกพันกันตามสนธิสัญญา และมีการดำเนินการให้สนธิสัญญามีสภาพบังคับเป็นกฎหมายภายในของรัฐเรียบร้อยแล้ว และประการที่สอง ความรับผิดของรัฐจะต้องเกิดจากความเสียหาย อันเป็นผลโดยตรงจากกฎหมาย ซึ่งรองรับบังคับการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาโดยเฉพาะเท่านั้น มิใช่เกิดจากตัวสนธิสัญญาเอง

2.2.3 ความรับผิดอันเกิดจากการออก “กฎ” ที่ชอบด้วยกฎหมาย (*Responsabilité du fait des réglements légaux*) เช่น เทศบาลมีประกาศเทศบัญญัติห้ามขายของ และห้ามคนเดินเท้าในบริเวณที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและค้าขาย เพื่อสงวนทางเดินให้แก่คนขี่ล้อเดินล้อเท่านั้น เป็นเหตุให้พ่อค้าขายของที่ระลึก ซึ่งตามปกติขายสินค้าอยู่ในเส้นทางเดินเท้าหมดโอกาสค้าขาย สภาแห่งรัฐพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่พ่อค้า

2.2.4 ความรับผิดอันเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล (*Responsabilité du fait des l'inexécution des décisions de justice*)

ในบางกรณี และบางสถานการณ์ รัฐอาจปฏิเสธไม่บังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ หากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม การใช้ดุลพินิจเช่นนี้เป็นการกระทำที่ปราศจากความผิด แต่การกระทำดังกล่าวทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย เอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครอง ตามทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ สภาแห่งรัฐมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่เหมาะสมได้ เช่น ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ขับไล่กลุ่มผู้ประท้วงที่ยึดโรงงานออกจากโรงงาน ด้วยเหตุเพื่อป้องกันความวุ่นวาย และรักษาความสงบเรียบร้อย (คดี C.E. 21 Juillet 1989, Consorts Hautbuis)

2.2.5 ความรับผิดชอบในกรณีมีความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ²⁸

กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น จากการจัดการงานโยธาสาธารณะต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างถนน หรือก่อสร้างอาคารสาธารณะของรัฐ ความเสียหายนั้น มิได้เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง หากแต่การกระทำตามปกติของฝ่ายปกครอง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น มีมลพิษทางเสียงหรือทุกซ์ภาวะทางทัศนียภาพต่อบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้าง กรณีเช่นนี้ ฝ่ายผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบได้ และสภาแห่งรัฐจะใช้ทฤษฎีเรื่องความรับผิดชอบ ในกรณีเกิดความไม่สมภาคเพื่อภาระสาธารณะระหว่างประชาชนมาปรับแก้คดี

2.2.6 ความรับผิดชอบในมาตรการทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่ใช้บังคับกับกิจการเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กรณีที่ผู้ตรวจแรงงานได้ปฏิเสธที่จะอนุญาตให้บริษัทหนึ่งเลิกจ้างลูกจ้างส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา รัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทเอกชนจากการไม่เลิกจ้างดังกล่าว แม้คำสั่งปฏิเสธไม่เลิกจ้างจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

3. ทฤษฎีการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม²⁹

ปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับการตกเป็นเหยื่อในการกระทำความผิดอาญา สามารถแบ่งเป็นทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของเหยื่อ (Victim Precipitation) ได้อธิบายโดย Marvin Wolfgang ที่ว่าเหยื่อบางคนเป็นตัวกระตุ้น ทำให้ตนเองเผชิญกับเหตุการณ์ที่นำไปสู่การบาดเจ็บ หรือความตายได้ โดยการแสดงออกมาจากพฤติกรรมของเหยื่อเอง หรือการนิ่งเฉยของเหยื่อด้วยก็ได้ ดังนี้

(1) พฤติกรรมที่แสดงออก (Active Precipitation) เป็นการแสดงออกมาซึ่งพฤติกรรมของเหยื่อ เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น อาจเกิดจากการใช้คำขู่ ทำร้าย หรือยั่วยุให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่าอาชญากรรมที่เหยื่อมีส่วนร่วม เช่น กรณีข่มขืน เพราะการใส่กระโปรงสั้นล้นลูกไม้ โดยไม่ใส่ชุดชั้นใน แสดงให้เห็นถึงหญิงเป็นคนถามหาพฤติกรรมให้โดนข่มขืน โดยโยนความผิดให้กับเหยื่อ เป็นต้น

(2) การอยู่เฉย (Passive Precipitation) เป็นพฤติกรรมของเหยื่ออีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดโดยเหยื่อไม่รู้ตัวเลยว่า จากบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ได้ไปข่มขู่ หรือยั่วยุอีกฝ่ายหนึ่ง อาจจะเป็นเพื่อร่วมงานหรือบุคคลอื่น ซึ่งตนเองอยู่เฉยๆ ไม่ได้แสดงออกซึ่งพฤติกรรม เช่น ในการแข่งขัน

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20, หน้า 179.

²⁹ สุดสงวน สุธีสร, เหยื่ออาชญากรรม, กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., สิงหาคม 2543, หน้า 6-9.

การสมัครงาน ความรัก การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น บางครั้งเหยื่ออาจไม่เคยพบผู้กระทำมาก่อน เมื่อผู้กระทำรู้ว่าเขาจะแพ้แก่ตัวเหยื่อแล้ว เขาอาจจะทำร้ายเหยื่อได้ โดยเหยื่อไม่รู้ว่ามีคนประเภทนี้ อยู่ด้วย

2) *ทฤษฎีรูปแบบของชีวิต (Live Style)* โดยนักอาชญวิทยา เชื่อว่ารูปแบบชีวิตของคนมีส่วนทำให้ตนเองตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมได้ เช่น การอยู่เป็นโสด การคบค้ากับชายหนุ่ม การไปเที่ยวตามสวนสาธารณะในยามวิกาล การอาศัยอยู่ตามชานเมือง ซึ่งรูปแบบชีวิตแบบที่กล่าวมานี้ ล้วนแต่เป็นปัจจัยเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เป็นต้น

3.1 การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา หรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐตามปฏิญญาสากล

เดิมเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ต่างก็ที่จะมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่ภายใต้กระบวนการเดียวกันนี้ ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมกับต้องดิ้นรนช่วยเหลือตนเอง ในการเรียกร้องสิทธิและค่าเสียหายจากผู้กระทำผิด ซึ่งไม่น้อยที่ไม่สามารถเรียกร้องได้ด้วยเหตุผลในหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หรือผู้กระทำผิด ไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าเสียหายได้ จึงทำให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมไม่ได้รับความยุติธรรม ด้วยการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้ ได้มีการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ครั้งที่ 7 ในปี ค.ศ. 1985 โดยได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักความยุติธรรมขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม และการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Declaration of basic Principles of justice for Victims of Crime and abuse of power) โดยการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐ ตามหลักปฏิญญาสากล ยึดหลักว่าด้วยความยุติธรรมขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า เมื่อรัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองป้องกันพลเมืองของตนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้ รัฐต้องชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม และถือว่าการกระทำดังกล่าว เป็นการช่วยเหลือของคนในสังคมเดียวกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องการความช่วยเหลือ³⁰ โดยมีปรัชญาพื้นฐานให้ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาต้องได้รับการยอมรับ และได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และได้วางหลักการไว้สองส่วน ดังนี้ ส่วนแรกให้ความสำคัญกับผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญา ส่วนที่สอง ให้ความสำคัญกับผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่เกิดจากการบิดเบือนอำนาจ

ปฏิญญาฉบับนี้รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมีมติที่ 40/34 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ว่าผู้เสียหายจากอาชญากรรม หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะในด้านการบาดเจ็บทางร่างกายหรือสภาพจิตใจ ความเจ็บปวดทางอารมณ์

³⁰ ประธาน วัฒนวานิชย์, กฎหมายทดแทนความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม, *วารสารนิติศาสตร์*, หน้า 72

ความรู้สึกนึกคิด ความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเป็นผลมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ โดยเป็นการละเมิดต่อกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่บัญญัติให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดอาญา อันเป็นกฎหมายของสมาชิกนั้นๆ

การพิจารณาว่าบุคคลใด เป็นผู้เสียหายตามความหมายของปฎิญญาสากลฉบับนี้ จะไม่คำนึงถึงว่าได้มีการพบ หรือจับกุม ฟ้องร้องหรือลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ และไม่คำนึงถึงว่าผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหาย มีความสัมพันธ์กันอย่างไร นอกจากนี้ ในบางกรณีคำว่าผู้เสียหาย ยังอาจหมายรวมถึง ครอบครัว ทายาทของผู้เสียหาย ตลอดจนบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเข้าไปช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้พ้นจากภัยอันตราย หรือเข้าป้องกันการทำร้ายนั้นด้วย

โดยหลักเกณฑ์ตามปฎิญญาฉบับนี้ ให้ใช้บังคับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดจากความแตกต่างกันไม่ว่าในด้านใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สัญชาติ ความคิดทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นๆ ความเชื่อ หรือการปฏิบัติเกี่ยวกับวัฒนธรรม สถานะทางการกำเนิด ครอบครัว ทรัพย์สิน แหล่งกำเนิดทางเผ่าพันธุ์ สังคม หรือสภาพร่างกาย เป็นต้น

3.2 การชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา หรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำระบบการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐ ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1965 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยได้แนวความคิดจากนักอาชญาวิทยาที่มองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ต่อมาได้มีการพัฒนา และตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้ทุกมลรัฐใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือพระราชบัญญัติการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญา โดยรัฐ “Uniform Crime Victims Reparations Act”³¹ แต่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราในการชดเชยความเสียหายของแต่ละมลรัฐ ก็ขึ้นอยู่กับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งแตกต่างกันออกไป และในปี ค.ศ.1967 มลรัฐแมสซาชูเซต ได้มีการจัดทำประชามติเพื่อหยั่งเสียงในเรื่องการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม โดยตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา โดยได้มีการสรุปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนี้

3.2.1 เป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legal Obligation) การชดเชยความเสียหายที่มีพื้นฐานจากรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือล้มเหลวในการป้องกัน และรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมทำให้เกิดข้อผูกพันที่รัฐต้องบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

³¹ ประธาน วัฒนวานิชย์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 72

3.2.2 เป็นเรื่องสวัสดิการทางสังคม (Social Welfare) รัฐควรเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมด้วย เหมือนกับการช่วยเหลือประชาชนทั่วไปที่เจ็บป่วย และว่างงาน เป็นต้น

3.2.3 เป็นการช่วยเหลือโดยรัฐ (Grace of the Government) เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชนของตนในการเป็นเหยื่ออาชญากรรม รัฐควรมีหน้าที่ช่วยเหลือเพื่อให้สังคมได้รับการเยียวยา

3.2.4 เป็นเรื่องการป้องกันอาชญากรรม (Crime Prevention) การชดเชยความเสียหายจะทำให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม และประชาชนเข้ามามีส่วนช่วยในการบังคับใช้กฎหมาย และร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรม

3.2.5 เป็นเหตุผลทางการเมือง (Political Reasons) มติมหาชนเป็นสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ

3.2.6 เป็นการป้องกันความรู้สึก (Anti alienation) ของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการยุติธรรม ซึ่งจะทำให้บุคคล ดังกล่าวให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ

โดยแนวคิดในเรื่องการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา อาจจะสรุปได้ ดังนี้

1) รัฐมีหน้าที่รักษาความปลอดภัย รวมทั้งป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเมื่อใดเกิดอาชญากรรมขึ้น ก็ถือว่ารัฐบกพร่องในหน้าที่ ฉะนั้นแล้ว เมื่อผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับผลร้ายจากอาชญากรรมที่เกิดขึ้น รัฐสมควรมีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับผลร้ายดังกล่าว

2) การชดเชยความเสียหายเป็นสวัสดิการทางสังคม โดยรัฐมีหน้าที่สงเคราะห์ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน และจำเป็น โดยถือว่าผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมเป็นผู้ที่ได้รับเคราะห์แทนบุคคลอื่นในสังคม สังคมต้องให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม

ในส่วนหลักการการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม (Victim)³²

³² ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักพื้นฐานในการสร้างความยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหายจากอาชญากรรมและผู้เสียหายโดยใช้อำนาจโดยมิชอบ ค.ศ. 1985 ข้อ 12

(1) ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่ได้รับบาดเจ็บจากการกระทำ หรือพยายามกระทำผิดอาญาในรัฐนั้นๆ ซึ่งสามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ หรืออาจลงโทษได้ แต่ขาดคุณสมบัติหรือไม่ สามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาได้ เช่น เป็นเพราะอายุ เกือบไขทางสมอง หรือสภาพแห่งจิตใจ หรือตกอยู่ในอำนาจบังคับไม่ว่าจะเป็นโทษปรับ จำคุก หรือประหารชีวิต

(2) ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่ได้รับบาดเจ็บหรือตายจากการให้ความช่วยเหลือบุคคลอื่น หรือจากการขัดขวางป้องกัน (Prevent) ผู้ที่ได้กระทำความผิดตามที่ได้บัญญัติในกฎหมายอาญา

(3) ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่ได้รับบาดเจ็บหรือตายจากการช่วยจับผู้ร้าย (Apprehend) ผู้ต้องสงสัยว่าได้ร่วมกระทำความผิดตามที่ได้บัญญัติในกฎหมายอาญา

2) ทายาทผู้ต้องพึ่งพา หรืออยู่ในความอุปการะ หรืออยู่ในความดูแล หรืออยู่ในความอุปถัมภ์ของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งบุตรในครรภ์ของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่ถึงแก่ความตาย ในกรณีผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมที่ถึงแก่ความตายของการกระทำความผิดอาญา

นอกจากนี้ บุคคลจะได้รับการชดเชยความเสียหายของประเทศสหรัฐอเมริกา ยังขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐอีกด้วย เช่น มลรัฐนิวยอร์ก กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายเฉพาะอาชญากรรมประเภทรุนแรง ดังนี้

1) คู่สมรส หรือบุตรผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมประเภทร้ายแรงต้องตายจากไป อันเป็นผลจากการเกิดอาชญากรรม

2) บุคคลที่อยูในการอุปการะของผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมที่ถึงแก่ความตายจากอาชญากรรมประเภทร้ายแรง

3) ผู้ช่วยเหลือผู้อื่น ได้รับบาดเจ็บ หรือถูกฆ่าตายขณะที่ป้องกันอาชญากรรมประเภทรุนแรง หรือจับกุมอาชญากรรมประเภทร้ายแรง

4) คู่สมรส หรือบุตรของผู้ช่วยเหลือผู้อื่น ในกรณีที่ผู้ช่วยเหลือผู้อื่นถูกฆ่าตายจากสาเหตุที่ในการป้องกันอาชญากรรมประเภทร้ายแรง

5) ผู้ที่อยู่ในความอุปการะ (ตามกฎหมาย) ในกรณีที่ผู้ช่วยเหลือผู้อื่นถูกฆ่าตาย

6) ผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือถูกฆ่าตาย ขณะช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ หรือพนักงานดับเพลิงที่ถูกขัดขวางขณะปฏิบัติหน้าที่

แต่บางกรณี รัฐจะไม่ชดเชยความเสียหายในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยมีพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม มีส่วนช่วยทำให้เกิดอาชญากรรม หรือมีพฤติกรรมที่ส่วนส่งเสริมให้มีการกระทำผิดอาญาขึ้นได้
 - 2) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม หรือผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหาย ที่รู้หรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการกระทำที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือความเสียหายนั้นๆ
 - 3) ผู้กระทำความผิด หรือสนับสนุนที่ได้รับบาดเจ็บ ในการประกอบอาชญากรรมนั้นๆ
 - 4) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม หรือผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหาย ได้ร่วมกระทำการที่ผิดกฎหมายในขณะที่เกิดการกระทำผิดอาญา
 - 5) ผู้ที่ถูกจำคุก หรือกักขังตามกฎหมายอาญา ในขณะที่เกิดการกระทำผิดอาญาหรือผู้ถูกศาลภาคทัณฑ์ หรือผู้ถูกปล่อยจากคุก มีทัศนคติบั่นไว้ในในการกระทำผิดอาญา มีข้อหาร้ายแรง รวมถึงการกระทำผิดอาญาที่สามารถเรียกฟ้องได้ตามกฎหมาย
 - 6) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมที่ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุรถยนต์ ยกเว้นกรณีที่ใช้รถยนต์เป็นเครื่องมือในการกระทำผิด
 - 7) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม กับผู้กระทำความผิดเป็นญาติ หรืออยู่ในครอบครัวเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดได้รับค่าชดเชยความเสียหาย หมายความว่า หากผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับประโยชน์จากการกระทำผิดนั้น โดยมีขอบ เช่น สามิทำร้ายภรรยา เมื่อภรรยาได้รับการชดเชยจากรัฐ ก็ถือว่าสามิ มีส่วนในเงินชดเชยความเสียหายที่ภรรยาได้รับด้วย
 - 8) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ไม่รายงานการกระทำผิดนั้น ให้เจ้าพนักงานทราบทันที หรือไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวน เว้นแต่มีเหตุผลที่ดีพอที่จะไม่รายงาน
- สำหรับความผิดที่รัฐจะชดเชยความเสียหาย แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ในคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักเกณฑ์ให้รัฐชดเชยความเสียหายในความผิดเกี่ยวกับเพศ ชีวิต ร่างกาย ปล้นทรัพย์ ความผิดอาญาที่ร้ายแรง ซึ่งผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับบาดเจ็บ หรือทุกข์ทรมานกาย หรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย ในส่วนเกี่ยวกับทรัพย์สิน ทำร้ายร่างกายได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย หรือบาดเจ็บ หรือตายในความผิดเกี่ยวกับจรรยา รัฐจะไม่ชดเชยความเสียหาย เว้นแต่การกระทำผิดนั้น ใช้ยานพาหนะเป็นเครื่องมือในการกระทำผิดอาญา³³ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐด้วย ดังนี้

มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม ที่ได้รับบาดเจ็บ หรือตายจากการกระทำผิดอาญาและอาชญากรรม ต้องถูกรายงานมายังตำรวจ ภายใน 48 ชั่วโมง การชดเชยความเสียหายรัฐ ถือว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือมากกว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในความสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้น

³³ Uniform Crime Victime Reparations ACT 1973 มาตรา 1. (g). มาตรา 5 (f), (h).

มลรัฐแมสซาชูเซต ได้มีการชดเชยความเสียหายในกรณีความผิดอาญาร้ายแรง โดยทำให้เกิดการบาดเจ็บทรมาน หรือความตกใจจากผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง และรวมถึงความผิดจากยานยนต์หากผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมถึงแก่ความตาย

มลรัฐนอร์ทคาโรไลน่า รัฐจะชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม ในความผิดทำร้ายร่างกายที่ได้รับบาดเจ็บ หรือตาย เนื่องจากผลของการประกอบอาชญากรรม การป้องกันการกระทำผิด การช่วยจับกุมผู้กระทำผิด หรือสงสัยว่าจะได้กระทำผิด หรือพยายามกระทำผิด

มลรัฐฮาวาย ได้ชดเชยความเสียหายในความผิดฐานทำร้ายร่างกายที่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการป้องกันประชาชนจากผลของอาชญากรรม

สำหรับการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม จะมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า “กองทุนเหยื่ออาชญากรรม” โดยกองทุนดังกล่าว มีแหล่งเงินทุนจากงบประมาณ การคลัง เงินค่าปรับ และในปี ค.ศ.1984 ได้ตรากฎหมาย Victims of Crime Act. โดยได้กำหนดจำนวนเงินให้มลรัฐต่างๆ สำหรับการชดเชยความเสียหาย และช่วยเหลือผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม โดยแหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจาก ค่าปรับในคดีอาญาของรัฐ เงินที่ได้จากการปรับ นายประกันผิดสัญญาประกัน และเงินต่างๆ ที่สั่งให้จ่ายแก่กองทุน

นอกจากนี้ รัฐยังมีกลไกในการพิจารณาจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม โดยจัดตั้งในรูปของ “คณะกรรมการ” ประกอบด้วย กรรมการ 3 คน เป็นองค์คณะ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาจ่ายเงิน โดยกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนต้องประกอบอาชีพ ทนายความ และมีวาระดำรงตำแหน่ง ไม่เกิน 6 ปี

สำหรับเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม จะจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย ตามที่ได้รับ ความเสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายของแต่ละมลรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการก็แตกต่างกันออกไปตามภาวะ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละมลรัฐ

ในกรณีผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหาย เดือดร้อนเรื่องการเงินรัฐจะจ่ายเงินช่วยเหลือไปก่อน หากภายหลังปรากฏว่าผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือน้อยกว่าที่จะได้รับไป ทางรัฐก็จะจ่ายเพิ่มให้เท่ากับผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับความเสียหายจริง แต่หากปรากฏว่าผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับเงินเกินกว่าที่ได้รับ ความเสียหายไป รัฐมีสิทธิที่จะเรียกเงินคืนได้³⁴

³⁴ Uniform Crime Victime Reparations ACT 1973 มาตรา 15 .

และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแล้วผู้นั้นไม่พอใจ หรือเห็นด้วยกับคณะกรรมการ บางมลรัฐสามารถนำคำร้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้³⁵

3.3 การชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา หรือเหยื่ออาชญากรรม โดยรัฐของประเทศญี่ปุ่น³⁶

แนวคิดการชดเชยความเสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐในประเทศญี่ปุ่น ได้มีนักวิชาการของญี่ปุ่น ให้ทัศนะว่า “อาชญากรรมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการยอมรับของบุคคลในประเทศ เมื่อมีการกระทำเกิดขึ้น เพราะรัฐมุ่งจะคุ้มครองผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดต่างๆ ที่ผู้เสียหาย หรือประชาชนที่เป็นเหยื่ออาชญากรรมที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำผิดกลับไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือเยียวยาจากรัฐ ส่งผลให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมกลายเป็นคนผิดที่ถูกกลบโหม”

ดังนั้น จึงมีแนวคิดในเรื่องรัฐต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม เนื่องจากรัฐไม่สามารถคุ้มครองปกป้องประชาชนของตนจากอาชญากรรมได้ โดยในประเทศญี่ปุ่น สิทธิของผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองและเอาใจใส่จากรัฐอย่างเป็นทางการมากที่สุดในปี ค.ศ.1980 โดยได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐ (Crime Victims Benefit Payment Law)³⁷สรุปได้ดังนี้

3.3.1 รัฐต้องบรรเทาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญา โดยจะชดเชยความเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมที่ถูกฆ่า หรือได้รับความเสียหายทางร่างกายจนทุพพลภาพ เสมือนหนึ่งว่า ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมไม่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างวัตถุที่ไร้ค่า

3.3.2 การที่รัฐชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งทางร่างกาย และจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ โดยอยู่บนพื้นฐานของเจตนาในการร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในสังคม

³⁵ Uniform Crime Victime Reparations ACT 1973 มาตรา 16 .

³⁶ กฤตศิลป์ กนกนาก, การรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง เหยื่ออาชญากรรมและสิทธิของเหยื่อ, ดุลพาห, เล่ม 2: (มีนาคม - เมษายน 2534), หน้า 155

³⁷ Crime Victims Benefit Payment Law 1980 มาตรา 2 (1), (2) .

ในส่วนหลักการการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ในคดีอาญาโดยรัฐในประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมที่ถูกประทุษร้ายจนถึงทุพพลภาพอย่างร้ายแรง โดยตามมติของคณะรัฐมนตรีเลขที่ 287 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1980 (Cabinet Order for Crime Victims Benefit Payment Law Cabinet Order No 287, November 4, 1980) ที่กำหนดระดับความทุพพลภาพไว้ 3 ระดับด้วยกัน ดังนี้

ระดับที่ 1 ตาบอดทั้งสองข้าง สูญเสียความสามารถในการพูด การบดเคี้ยวอาหาร สูญเสียระบบประสาท และความทรงจำตลอดไป สูญเสียระบบทางเดินอาหารอย่างถาวร สูญเสียแขนทั้งสองข้างเกินส่วนข้อศอกขึ้นไป สูญเสียขาทั้งสองข้างเกินเข่าขึ้นไป ฯลฯ

ระดับที่ 2 ตาบอดข้างเดียวและการมองเห็นลดลงกว่าเดิม 0.02 สูญเสียแขนทั้งสองข้างเหนือข้อมือขึ้นไป สูญเสียขาทั้งสองข้างเหนือข้อเท้าขึ้นไป ฯลฯ

ระดับที่ 3 ตาบอดข้างเดียว และการมองเห็นลดลงกว่าเดิม 0.06 สูญเสียนิ้วทั้ง 10 นิ้ว สูญเสียความสามารถในการพูด การบดเคี้ยวอาหาร

2) ครอบครัวผู้เสียหาย เหยื่ออาชญากรรมที่ถูกฆ่าโดยผู้กระทำผิดทางอาญา

(1) คู่สมรสของผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

(2) บุตร (รวมถึงบุตรในครรภ์ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ในเวลาที่เสียชีวิต)

(3) บิดา มารดา ปู่ ย่า ตา ยาย หลาน พี่น้องร่วมสายโลหิต แต่ต้องเป็นผู้ที่ดำรงชีพอยู่ได้ เพราะรายได้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม จึงจะได้รับการพิจารณาก่อน³⁸

ในกรณีผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยมีพฤติกรรม ดังต่อไปนี้ รัฐจะไม่ชดเชยความเสียหาย³⁹

1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม กับผู้กระทำผิดมีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต หรือโดยการสมรส (รวมถึงกรณีมีความสัมพันธ์เทียบได้กับการสมรส)

2) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม หรือทายาทมีส่วนช่วยเหลือกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายในการกระทำความผิดอาญา

3) กรณีเห็นว่าไม่สมควรได้รับการชดเชยความเสียหาย โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำผิด

³⁸ Crime Victims Benefit Payment Law 1980 มาตรา 5.

³⁹ Crime Victims Benefit Payment Law 1980 มาตรา 6.

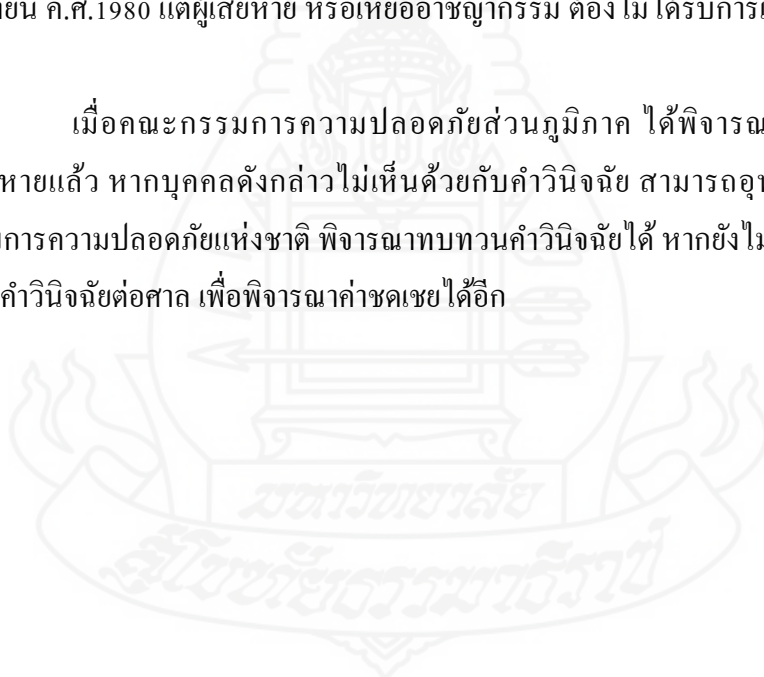
4) ทายาทของผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม เป็นต้นเหตุการณ้ตายของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม

5) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม หรือทายาทของผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม มีสัญชาติเป็นชนญี่ปุ่น แต่ไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นในเวลาที่เกิดการกระทำผิดอาญา

โดยรัฐยังมีกลไกในการพิจารณาจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม โดยได้จัดสรรงบประมาณประจำปีจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว และจัดตั้ง “คณะกรรมการ” เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาจ่ายเงินค่าตอบแทน โดยคณะกรรมการ ประกอบด้วย คณะกรรมการความปลอดภัยส่วนภูมิภาค เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาจ่ายเงิน และมีคณะกรรมการความปลอดภัยแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจ กำกับ ดูแล ให้คำปรึกษา

สำหรับเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม จะจ่ายค่าชดเชยความเสียหายของประเทศญี่ปุ่น ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า รัฐจะจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย เป็นจำนวนหนึ่ง โดยจะจ่ายครั้งเดียว (a lump sum) ตามมติของคณะรัฐมนตรี เลขที่ 287 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1980 แต่ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม ต้องไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ในทางอื่น

เมื่อคณะกรรมการความปลอดภัยส่วนภูมิภาค ได้พิจารณาจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายแล้ว หากบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อ คณะกรรมการความปลอดภัยแห่งชาติ พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยได้ หากยังไม่พอใจอีก ก็สามารถยื่นคัดค้านคำวินิจฉัยต่อศาล เพื่อพิจารณาค่าชดเชยได้อีก



บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

1. คำสินไหมทดแทน

สำหรับวิวัฒนาการของกฎหมาย เกี่ยวกับคำสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตั้งแต่อดีตเรื่อยมาความรับผิดตามกฎหมาย ส่วนใหญ่จะแบ่งความรับผิดออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องมีการกระทำความผิด และถ้าความผิดนั้นเข้าองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์ความผิดทางกฎหมายไหน ก็จะต้องรับผิดในทางนั้น เช่น เข้าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแพ่ง ผู้ที่ทำผิดต้องรับผิดตามกฎหมายที่เรียกว่าความผิดรับทางแพ่งและหากเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญา ผู้กระทำก็ต้องรับผิดที่เรียกว่าความรับผิดทางอาญา ซึ่งทั้งสองกรณีถือเป็นการกระทำละเมิด และหลักพื้นฐานของคำสินไหมทดแทน หลักการกลับคืนสู่สถานะเดิม และหลักการลงโทษ โดยความรับผิดเกี่ยวกับคำสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดของไทย มีวิวัฒนาการมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของฮินดู ซึ่งเมื่อก่อนหากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น มักจะมีการแก้ไขปัญหาโดยการแก้แค้นทดแทน ที่เรียกว่า ตาต่อตาฟันต่อฟัน ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนกฎหมายให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข จึงมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการแก้แค้นไว้ในกฎหมายลักษณะโจร บทที่ 130 ที่ว่า “บุคคลที่ทาสของผู้อื่นมาลักทรัพย์ของตน ถ้าตนจับทาสนั้นไว้เสียโดยผลการบุคคลที่ถูกลักทรัพย์นั้นย่อมมีความผิด” และบทที่ 137 ที่ว่า “การที่บุคคลที่ถูกโจรปล้นได้ทำร้ายโจรถึงแก่ความตาย โดยโจรไม่ได้ต่อสู้ป้องกันแต่อย่างใดนั้น ต้องมีโทษ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายลักษณะโจร ห้ามมิให้มีการแก้แค้นโดยผลการ หากกระทำไปจะมีโทษ นอกจากนี้ยังเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์และมีโทษร้ายแรง หากจะให้การเยียวยาจากการถูกกระทำละเมิดดังกล่าวข้างต้น ห้ามแก้แค้นแต่ให้ยื่นฟ้องเรียกร้องต่อศาลเพื่อเรียกคำสินไหมทดแทน ที่เรียกว่า ค่าทำขวัญ จากการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ทำให้รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องป้องกันการเยียวยาผู้เสียหาย จึงเกิดสิทธิในการเรียกให้ชดใช้คำสินไหมทดแทนในสมัยนั้น เมื่อได้รับคำสินไหมทดแทนแล้ว จะแบ่งเป็น 2 ส่วน ที่เรียกว่า “สินไหมถึง พินัยถึง”⁴⁰ ซึ่งผู้เสียหายจะได้รับชดใช้เฉพาะคำสินไหม ส่วนค่าพินัย แบ่งเข้าพระคลังหลวง เป็นค่าธรรมเนียมของรัฐ

⁴⁰ พรทิพย์ สุทธิธรรมศิลป์, ค่าเสียหายทางจิตใจ ศึกษาลักษณะละเมิดของอังกฤษและเยอรมนี เปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะละเมิดของไทย, รายงานผู้พิพากษาสำนักงานศาลยุติธรรม, 2557, หน้า 11

ในกรณีเข้ามาเยียวยาเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาการลงโทษควบคู่ไปด้วยการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากบางกรณีการเรียกค่าสินไหมทดแทนยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำผิดชดเชย และสังคมสงบสุข การลงโทษที่ว่านี้อาจจะเป็นการลงโทษทางร่างกายตามความร้ายแรงแห่งผลของการกระทำ จนนำไปสู่การบัญญัติโทษในทางอาญา เช่น ประหารชีวิต จำคุก กักขัง และปรับ เป็นต้น ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีการรวบรวมกฎหมายตรา 3 ดวง แต่ก็ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายในสมัยอยุธยา จนมาถึงในรัชสมัยราชการที่ 5 ได้มีการชำระกฎหมายใหม่ ซึ่งเป็นรากฐานของประมวลกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญามาจนปัจจุบัน โดยปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งไว้อย่างชัดเจน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เหยื่อผู้เสียหาย จากการถูกระทำไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรมหรือไม่ก็ตาม ฟ้องร้องผู้กระทำ เรียกค่าเสียหายในทางแพ่งฐานละเมิด ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องผู้กระทำความผิดให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 โดยค่าสินไหมทดแทน ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ซึ่งถ้าเราพิจารณาคำว่า “สินไหม”⁴¹ มีรากศัพท์ภาษาอังกฤษ ว่า “fine” แปลว่า เงินค่าปรับผู้แพคดีให้แก่ผู้ชนะคดี ซึ่งบ่งบอกถึงการชดใช้ค่าสินไหมตามความหมายเน้นเป็นตัวเงินเป็นสำคัญ แต่สำหรับคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” มีรากศัพท์ภาษาอังกฤษ ว่า “Compensation” แปลว่า การชดเชยความเสียหายหรือค่าชดเชย เมื่อดูจากบริบทความหมายแล้ว เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยมีการบัญญัติความหมายในเรื่องค่าสินไหมทดแทนไว้ในตามความหมายทางกฎหมาย หรือความหมายทางนิตินัย ในกฎหมายไทยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย” หากจะจำแนกประเภทของค่าสินไหมทดแทน ตามประเภทของความเสียหายแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้ 1) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อทรัพย์สิน 2) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรืออนามัยในรูปของที่เป็นตัวเงิน 3) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันไม่ใช่ตัวเงิน และ 4) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อลงโทษ

โดยที่มาของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ของไทย ได้นำหลักมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของญี่ปุ่น และประมวลกฎหมายหนี้สวิส ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่ง

⁴¹ ศนันท์ภรณ์ โสคติพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557, หน้า 57

และพาณิชย์ ในมาตรา 710 ของญี่ปุ่นที่บัญญัติว่า⁴² “Irrespective of whether the person, liberty or honorur (reputation) of another is injured or his property rights are violated, the person who is bound to make compensation for damages in accordance with the provisions of the preceding Article must make also compensation even for damage other than that to his property”

โดยบทบัญญัติในมาตรา 710 ของญี่ปุ่นนี้ ได้อธิบายค่าสินไหมทดแทนไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงินเสมอไป และเกณฑ์ในการกำหนดความรับผิด จะดูความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้นเป็นหลัก โดยศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าผู้กระทำละเมิดจะรับผิดเป็นเพียงมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงอื่นๆที่ปรากฏในคดีนั้นๆ ประกอบการพิจารณาและกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ด้วย

2. ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดตามกฎหมายไทย

ตามระบบกฎหมายปกครองไทย ซึ่งส่วนมากได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส รวมทั้งหลักกฎหมายความรับผิดของฝ่ายปกครอง โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองในกรณีความรับผิดของฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีความรับผิดฐานละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กับกรณีความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติเพียงว่า คดีละเมิดและคดีความรับผิดอย่างอื่น ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง มิได้บัญญัติถึงเนื้อสาระของหลักเกณฑ์ความรับผิด การชดใช้ความเสียหาย จึงพบว่าศาลปกครองไทยได้ใช้บัญญัติความรับผิดทางละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณา สำหรับความรับผิดอย่างอื่นนั้นเท่าที่ปรากฏ เป็นคดีที่คำพิพากษาศาลปกครองเผยแพร่ จะมีแต่คดีความรับผิดในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดเช่นกัน เนื่องจากการเวนคืนเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืน ดังเช่นคดี⁴³

2.1 การปรับลดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.168/2549)

⁴² สุขุม สุภนิษฐ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2550, หน้า 206.

⁴³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, ระบบสืบค้นคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุด, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2559, จาก <http://court.admincourt.go.th/ordered/default.aspx>

2.2 การเริ่มนับระยะเวลาใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.194/2549)

2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.198-อ.200/2549)

2.4 การพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2549, อ.269/2549)

2.5 การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2550)

2.6 การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วน และส่วนที่เหลือมีราคาตกลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.155/2550)

2.7 การนำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.171/2550)

2.8 การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้กับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง 114 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.290/2550)

2.9 การพิจารณาคำอุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน สำหรับที่ดินซึ่งมีสภาพและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเท่าเทียมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.307/2550)

2.10 การพิจารณาหลักเกณฑ์ค่าทดแทน ตามที่มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดไว้ มีราคาแตกต่างกัน หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาใช้ราคาที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.352/2551)

2.11 การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลง เมื่อมีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน และที่ดินส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด อันทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.430/2551)⁴⁴

ส่วนความรับผิดชอบอื่น ในกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ยังไม่มีปรากฏคำพิพากษาศาลปกครองที่เผยแพร่แต่อย่างใด จึงไม่อาจจะยืนยันได้ว่าศาลปกครอง จะพิจารณาพิพากษาในกรณีความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด ตามแนวหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสหรือไม่

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ (อ.430/2551)

แต่ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด แนวโน้มที่ศาลปกครองไทย จะเดินตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่าด้วยหลักความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิดมีอยู่มาก เพราะหลักความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เป็นหลักกฎหมายทั่วไป แม้จะมีได้มีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ศาลปกครองไทยสามารถนำมาปรับใช้ในคดีได้ อีกทั้ง ในการร่างกฎหมายนี้ ผู้ร่างได้กำหนดความรับผิดอย่างอื่น ตามแนวคิดของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส โดยปล่อยให้ศาลปกครอง เป็นผู้พิจารณาว่ากรณีอื่นใดบ้างที่จะเป็นกรณีความรับผิดอย่างอื่น นอกจากความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ความรับผิดอย่างอื่น เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมาย ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองนั่นเอง

3. ความรับผิดเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่

เดิมแต่ก่อน เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดของตน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยรัฐไม่ต้องร่วมรับผิด ต่อมาได้มีการออกกฎหมายขยายความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิด ตามพระราชบัญญัติความผิดรับทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกมาบังคับใช้ เพื่อให้การคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำผลแห่งละเมิดของตนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้รัฐมาเข้ารับผิดในผลแห่งละเมิดดังกล่าวข้างต้นแก่ผู้เสียหายก่อน และหากปรากฏภายหลังหวังว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเอง เนื่องจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือรับผิดร่วมกัน หน่วยงานของรัฐนั้น ก็สามารถไต่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดนั้นได้ ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

3.1 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5763/2541 รถยนต์โดยสารของโจทก์ได้เกิดอุบัติเหตุ มีผู้โดยสารตกจากรถของโจทก์ จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ มีฐานะเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนได้กระทำการ โดยนำรถคันที่เกิดเหตุมาจอดไว้ที่ริมถนนหน้าสถานีตำรวจ เพื่อมิให้กีดขวางทางจราจรตามคำสั่งของพนักงานสอบสวน ต่อมาอุปกรณ์ในรถของโจทก์สูญหายในขณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของพนักงานสอบสวน เหตุละเมิดซึ่งทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว หากแต่มิได้เกิดขึ้นในขณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของจำเลยที่ 1 แต่เกิดขึ้นในขณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน การที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งยึดรถ เนื่องจากรถที่สั่งยึดเกิดอุบัติเหตุ จึงเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ในฐานะผู้แทนของจำเลยที่ 2 เมื่อพนักงาน

สอบสวนนำรถไปจอดอยู่ที่ฝั่งตรงข้ามสถานีตำรวจ โดยมีได้จัดให้มีผู้ดูแลรักษาตามสมควร เป็นเหตุให้อุปกรณ์ในรถสูญหายไปบางส่วน จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงต้องรับผิดชอบโจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 ไม่ว่าผู้แทนของโจทก์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น จะเป็นจำเลยที่ 1 หรือพนักงานสอบสวน จำเลยที่ 2 ก็ปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

3.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.510/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.596/2555 คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เทศบาลเมืองอุทัยธานี) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีเมืองอุทัยธานี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ 13 ตุลาคม 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลมิได้ดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินคืนจากนาย ฉ. พนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 ฝ่ายคลัง สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ได้กระทำการทุจริตเงินผลประโยชน์ภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นเงินจำนวน 320,675.13 บาท จนกระทั่งคดีขาดอายุความทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับความเสียหาย และคณะกรรมการได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามบันทึกลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 ว่าความเสียหายเกิดจากนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และนิติกรที่ไม่ดำเนินการจัดให้มีการฟ้องร้องทางแพ่งเรียกเงินคืนจากนาย ฉ. โดยเร็ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลมีหน้าที่รับนโยบายหรือคำสั่งจากผู้บริหาร ไปปฏิบัติให้รับผิดชอบ ร้อยละ 30 ของค่าเสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องเป็นเวลา 21 เดือน จึงให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 19,614.11 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548 และมีหนังสือลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 แจ้งผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549 แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ในส่วนของตนเป็นเงิน 17,567.42 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2550 จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2552 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวขาดอายุความแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และมีคำวินิจฉัยสั่งการเห็นด้วย เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบทางละเมิดรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตั้งแต่ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ภายใน กำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการ ตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และในระหว่าง การพิจารณาของกระทรวงการคลัง วรรคสี่ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เตรียม เรื่องให้พร้อม สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยสั่งการ และวรรคห้า ของระเบียบ เดียวกัน กำหนดว่าในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลัง ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องมีคำสั่งตามที่ เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ผู้รับมอบอำนาจได้มีหนังสือ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบความเห็นของ กระทรวงการคลัง ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แต่ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 ก็มีได้ออกคำสั่งตามที่เห็นสมควร เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการ ฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548 ซึ่งเป็นวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2552 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นเงิน 17,567.42 บาท จึงเป็น การออกคำสั่ง หรือการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่ วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 17 ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความไปแล้ว คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่พิพาทดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการจังหวัด อุทัยธานี) ที่เห็นชอบ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ข้างต้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน⁴⁵

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดชอบเด็ดขาด หมายความว่า ความรับผิด ของบุคคลที่จะต้องชดใช้ความเสียหายในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ว่า

⁴⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, ระบบสืบค้นคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุด, สืบค้น เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://court.admincourt.go.th/ordered/default.aspx>

การกระทำนั้น จะไม่เป็นความผิดหรือไม่ได้เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า การกระทำนั้น จะเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าได้การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ก็ต้องรับผิดชอบ ฉะนั้น ความรับผิดเด็ดขาดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด โจทก์ หรือผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ พิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของ บุคคลนั้น เมื่อพิสูจน์ความเสียหายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำเลยก็จะรับผิดชอบใช้ความเสียหาย จะพิสูจน์ตนเองไม่ผิดไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายจะกำหนดให้พิสูจน์ความผิดเฉพาะ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กรณีเรียกว่า ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย (présomption légale de faute) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย บัญญัติความผิดเด็ดขาด หรือความรับผิด โดยปราศจากความผิด เช่น ความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์หรือวัตถุสิ่งของ ได้แก่ ความรับผิดในการกระทำของสัตว์ (มาตรา 433) ความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจาก โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง (มาตรา 436) ความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากสิ่งตกหล่นจาก (มาตรา 436) ความรับผิดอันเกิดจากยานพาหนะ (มาตรา 437) ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (มาตรา 425/427)

ความรับผิดของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานความผิด หรือความรับผิดของรัฐฐานละเมิดมีลักษณะที่ เช่นเดียวกับความรับผิดของบุคคลฐานละเมิดตามหลักกฎหมายแพ่ง ส่วนหลักความรับผิด โดยปราศจากความผิด จะตรงกันข้ามกับความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานความผิด ในบทความนี้ จะไม่ ถึงกล่าว หรืออธิบายความรับผิดความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานความผิด หรือความรับผิดฐาน “ละเมิด” แต่กล่าวเฉพาะแต่ความรับผิดโดยปราศจากความผิด

เมื่อเกิดมีการกระทำละเมิดขึ้น ทำให้ผู้อื่นต้องได้รับผลแห่งการกระทำละเมิดผู้กระทำ ละเมิด ต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของตนเอง และย่อมต้องมีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้ถูกละเมิด ซึ่งหนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ถือว่าเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นตามผลของกฎหมายทันที ที่ก่อให้เกิดการละเมิดขึ้น ในกรณี ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกให้ผู้ทำละเมิดหรือผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ ในผล แห่งละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้นับแต่การละเมิดนั้นเกิดขึ้น ซึ่งความรับผิดทางละเมิด ของไทย ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยอดีต เริ่มตั้งแต่สมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้นมา โดยในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองการ ฟ้องหรือเรียกร้องให้รัฐ หรือข้าราชการ รับผิดชอบ แทบจะเป็นไปไม่ได้ ดังที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงในกฎหมายตราสามดวง ที่ว่า “มีผู้มาฟ้องข้าทูลละอองธุลี พระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นกราบบังคม ทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงจะพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณา ได้ถามดีโดยโดยผลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน” แสดงว่า แต่ก่อน หากมีการฟ้องร้องรัฐ หรือข้าราชการต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ก่อนเสมอ

ต่อมาได้มีการปรับแก้กฎหมายโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ว่า “หากเป็นเพียงในเรื่องสินไหมพินัย ศาลพิจารณาพิพากษาตามพระราชกำหนดได้เลย โดยไม่ต้องเสนอเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพิจารณาก่อน ต่อมา ในปรีตน โกลินทร์สกที่ 129 ได้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น และในสมัยนั้น กระทรวงยุติธรรมได้มีการบัญญัติกฎหมายของกระทรวง ที่เรียกว่ากฎหมายคดีที่ 60 โดยได้ระบุสิทธิของรัฐที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับเรื่องที่เกิดกระทรวงและกรม ถูกฟ้องว่าเมื่อกระทรวงหรือกรม ถูกฟ้อง จะมาให้การหรือไม่ก็ได้ โดยศาลไม่มีอำนาจที่จะบังคับได้ และในกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องรัฐให้รับผิดชอบในทางแพ่งได้ ปรากฏในกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตบดี ที่ว่า⁴⁶ “พระเจ้าแผ่นดิน แลรัฐบาล ถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ แลที่เวลานี้ กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลย ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้” ดังนั้น สมัยนั้น ผู้เสียหายแทบที่จะไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบได้เลย แต่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวเอง ต่อมา เมื่อได้มีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม จนมาถึงประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย บรรพ 1 และบรรพ 2 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2468 ซึ่งประมวลกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้นำรูปแบบของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น เป็นแม่แบบหลักในการร่าง และใช้ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นแม่แบบรอง และกฎหมายเดิมของประเทศสยามเอง มารวบรวมจัดทำ จนกลายเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับแรกของไทย โดยเนื้อหาเกี่ยวกับการฟ้องให้ข้าราชการรับผิดชอบ จะพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด แต่ส่วนที่จะฟ้องกระทรวงหรือกรมนั้น ยังคงยึดหลักที่ว่ากระทรวงหรือกรมที่ถูกฟ้อง จะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่เช่นเดิมอยู่ดี ต่อมาในปี พ.ศ.2475 ได้มีการปฏิรูปการปกครอง เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 42 ได้กำหนดสิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการให้รับผิดชอบ เพื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับการรับรองคุ้มครอง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในกรณีที่รัฐไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลย ต่อมาได้มีการพัฒนาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของการรับผิดเพื่อละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดต่อเอกชนหรือละเมิดต่อรัฐ และไม่ว่าบุคคลธรรมดาเป็นคนที่ละเมิดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิด จะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามความเสียหายที่เกิดขึ้น

⁴⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, "คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550, หน้า 17-18

4. ความเสียหายในทางแพ่ง

เมื่อเกิดความเสียหายในทางแพ่งเนื่องจากการกระทำละเมิด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดบทบัญญัติ เกี่ยวกับความเสียหายในทางเพื่อละเมิดไว้ในลักษณะละเมิด ตั้งแต่มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁴⁷ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ทำละเมิดนั้น นอกจากจะฟ้องร้องจากผู้กระทำผิดโดยตรงดังกล่าวแล้วนั้น กฎหมายยังให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องเรียกจากบุคคลอื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องรับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำของผู้กระทำผิดด้วย อันเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เช่น มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในการการจ้างนั้นด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 และเมื่อนายจ้างได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อละเมิดที่ลูกจ้างได้ทำสามารถเรียกให้ลูกจ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวที่ได้ชำระแทนได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 นอกจากนี้ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะดำเนินการทางอื่นๆ อีก เช่น การร้องเรียนต่อองค์การหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศ ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1640/2506 (ประชุมใหญ่) การทำละเมิดนั้น หมายรวมรวมทั้ง การกระทำและการละเว้น ในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย ฉะนั้น เมื่อลูกจ้างของจำเลยผู้ดำเนินกิจการรถไฟมีหน้าที่ตามกฎหมาย ต้องป้องกันภัยในการที่จะเดินรถไฟผ่านข้ามถนน ละเลยไม่ปิดแผงกั้นถนนขณะรถไฟผ่าน เป็นเหตุให้รถไฟของจำเลยชนรถยนต์จักรยานยนต์เสียหาย ต้องถือว่าเป็นการละเมิดในทางการที่จ้าง ซึ่งจำเลยผู้เป็นนายจ้างต้องรับผิดชอบ “ผู้รับเหมา” ที่รับเหมาก่อสร้างสะพานหรือซ่อมแซมถนน หากยังดำเนินการไม่เรียบร้อย ต้องติดตั้งสัญญาณจราจรต่างๆ การไม่ติดตั้ง ถือเป็น การงดเว้น เป็นละเมิด และหากเป็นการกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ร่วมกันรับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้น จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย” ซึ่งการกระทำละเมิดนั้น มีความหมายกว้างมาก โดยกฎหมายยังบัญญัติให้ผู้ที่มีส่วนร่วมด้วย ไม่ว่าจะทางใดๆ ยังต้องรับผิดชอบในทางละเมิดด้วย

⁴⁷ พิชัย นิลทองคำ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 อาญาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม คำตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา New Version 1.54

ตามบทบัญญัติ มาตรา 432 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “อนึ่งผู้ยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย”

5. ความเสียหายในทางอาญา

ความเสียหายในทางอาญาจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการทำความผิดอาญาและความผิดนั้นต้องครบองค์ประกอบของความผิดในทางอาญา ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8743/2544⁴⁸ “จำเลยปัญญาอ่อนถึงขนาดไม่อาจรู้ได้ว่าการตัดต้นไม้หวงห้าม เป็นการกระทำผิดกฎหมาย กรณีจึงมิใช่จำเลยกระทำผิดในขณะที่ไม่สามารถรู้ผิดชอบ เพราะมีจิตบกพร่องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 65 วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่ถึงขั้นที่ถือได้ว่าจำเลยกระทำโดยมิได้รู้สำนึกในการที่กระทำ ทั้งมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด การกระทำของจำเลยจึงไม่มีความผิด เพราะขาดเจตนาตามมาตรา 59” จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ถึงแม้จะมีการกระทำแต่การกระทำไม่เข้าองค์ประกอบของความผิด จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด และหากมีการกระทำละเมิดครบองค์ประกอบของความผิดในทางอาญาแล้ว ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายในการรับผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางอาญาที่สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนไว้ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกความเสียหายทางแพ่งที่เกิดจากการทำความผิดอาญาไว้ในหมวด 2 การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ตั้งแต่มาตรา 40 ถึงมาตรา 51 โดยมาตรา 43 บัญญัติว่า “คดีลักทรัพย์ วิ่งราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก หนีโจก ยักยอก หรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินที่เขาต้องสูญเสียไป เนื่องจากการกระทำผิดคืน เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย” ซึ่งการเรียกดังกล่าวนั้น พนักงานอัยการจะขอรวมไปในคำฟ้องคดีอาญา หรือจะยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นก็ได้ และมาตรา 44/1⁴⁹ บัญญัติว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา ขอให้บังคับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้” คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646/2513⁹ “จำเลยปล่อยกระแสไฟฟ้าไว้ที่ลวดหนาม ซึ่งตั้งอยู่ด้านในของเสารั้วภายในเขตบ้านจำเลย โดยมีรั้วไม้ไผ่ที่ด้านนอก

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8743/2544

⁴⁹ สราวุธ เบญจกุล, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญรัฐการพิมพ์, มกราคม 2557, หน้า 28-29

ของเขา แต่รู้ว่าไม่ไฟชำระจิตใจก็อยู่บ้านติดต่อกับจำเลยเอื้อมมือไปเก็บผ้า ซึ่งปลิวไปติดริ้วบ้านจำเลยมือไปถูกลวดหนาม ถูกกระแสไฟฟ้าดูดได้รับบาดเจ็บ ดังนี้ จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ในฐานะละเมิดกระทำละเมิดต่อผู้อื่น โดยประมาทเลินเล่อ แม้จะทำภายในบริเวณบ้านของตน ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบ” และคำร้องดังกล่าวข้างต้น กฎหมายให้ถือว่าเป็นคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และในการยื่นคำร้องกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนเอาไว้ กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา ก่อนเริ่มสืบพยาน หรือในกรณีคดีที่ไม่มีการสืบพยาน ให้ยื่นต่อศาลก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น และคำร้องต้องเป็นคำขอให้บังคับให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของจำเลย และหากพนักงานอัยการยื่นคำร้องให้แล้ว ตามมาตรา 43 ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้ จะเป็นร้องช้อนหรือฟ้องช้อน นอกจากนี้ กฎหมายยังคุ้มครองให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายในการยื่นคำร้อง เพราะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (ค่าขึ้นศาล) หากดำเนินคดีด้วยความสุจริต และหากผู้เสียหายเป็นคนยากจนไม่สามารถจ้างทนายความในการว่าความให้ ก็สามารถขอให้ศาลตั้งทนายความในการต่อสู้คดีได้ เพื่อลดขั้นตอน กระบวนการ ในการขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพราะไม่ต้องไปฟ้องเป็นคดีใหม่ต่างหาก และในคดีบางประเภทไม่ต้องไปฟ้องยังศาลยุติธรรมอื่น เช่น กรณีผู้กระทำละเมิดเป็นเด็กและเยาวชน ก็จะต้องฟ้องเด็กและเยาวชนนั้นต่อศาลเยาวชนและครอบครัว และหากเป็นคดีในฐานะความผิดดังกล่าวข้างต้น ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวได้เลย แต่ถ้าหากกฎหมายไม่มีการแก้ไขกับเรื่องดังกล่าว เดิมแล้วผู้เสียหายต้องไปฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิด เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลแพ่งในเขตท้องที่ที่มูลคดีเกิดการละเมิด เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้เสียหายเพิ่มค่าใช้จ่าย ต้องเสียค่าทนายความ

จะเห็นได้ว่า เมื่อมีความรับผิดชอบทางละเมิดทางแพ่ง เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอกก็ดี หรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ดี ซึ่งเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องใช้หลักเกณฑ์บังคับเรียกร้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (มาตรา 420 - 452) บังคับแก่กรณีดังกล่าว เพราะการกระทำตามหน้าที่เป็นการกระทำตามสั่ง ตามระเบียบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นความสัมพันธ์กับทางกฎหมายมหาชน แต่ยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดทางปกครอง มารองรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครอง เพื่อบังคับใช้แก่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน

6. ความรับผิดเพื่อละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

เมื่อก่อน หากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะกระทำกับเอกชน หรือกระทำต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องบังคับเป็นไปตามกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ทั้งหมด แต่เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำการหรือดำเนินการกิจการต่างๆ ของ หน่วยงานของรัฐ หากได้กระทำเป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวเองไม่ แต่เป็นการกระทำ เพื่อส่วนรวมหรือหน่วยงานของรัฐเอง และหากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหากปล่อยให้ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการกระทำในกรณีที่เป็นกรปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหาย แก่เอกชน และต้องรับผิดตามกฎหมายเอกชนน่าจะเป็นการไม่เหมาะสม และเมื่อการที่เข้าไป หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมาไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่า เต็มจำนวนนั้น แม้ว่าบางกรณี เกิดจากการไม่ได้ตั้งใจหรือจงใจ เป็นเพียงความผิดพลาดเล็กๆ น้อยๆ หรือแม้บางครั้ง ก็เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วย ตลอดจนหน่วยงานของยังนำหลัก ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดกับการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย โดยแต่ก่อนระบบการนี้ มุ่งที่จะให้ได้ค่าทดแทนเป็นตัวเงินครบถ้วนตามที่ เสียไป ไม่ได้มุ่งถึงความเป็นธรรม ทำให้การปฏิบัติงานและการบริหารงานในภาครัฐเกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงานหรือบริหารงานเท่าที่ควร เพราะกลัวจะต้องรับผิด ในการปฏิบัติงานและบริหารงาน ตลอดจนเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นที่มา ในการบัญญัติแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเป็นการกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิด ในกรณีมิใช่เป็นการกระทำในหน้าที่ หรือกระทำโดยจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และยังไม่นำในเรื่องความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม มาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่นำไปสู่การตรา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันนี้

โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญ แยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นสองกรณี ได้แก่

- (1) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
- (2) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาท เลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือ

สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเป็นการทำละเมิดต่อบุคคลนั้น มีปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาสามประการ ดังต่อไปนี้ (1) ใครต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบ หรือทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยเฉลี่ยกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน (2) ผู้เสียหายมีวิธีดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอยู่อย่างไรบ้าง และ (3) การไล่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐมิได้ในกรณี ไต่บ้าง และเพียงใดนั้น

ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก บางกรณี เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัด ไม่ต้องรับผิดชอบ บางกรณีหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ และบางกรณี ทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยเฉลี่ยกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน

เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัด ไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ อาจเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ หรืออาจเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ (พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา 6)

(2) การละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แต่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ⁵⁰ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง⁵¹

⁵⁰ “กระทำด้วยความจงใจ” หมายความว่า การกระทำโดยประสงค์ต่อผล คือ ความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผล คือ ความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่จงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้น มิใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผล เช่นกัน

⁵¹ “กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกละเลยแล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังไม่คำนึงถึง โดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัย หรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่า ผลอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่แน่ว่าจะเกิด และคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้

หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว เจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา⁵²

เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยเฉลี่ยกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุผลสองประการ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ประการหนึ่ง และความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม อีกประการหนึ่ง

วิธีที่ผู้เสียหาย อาจดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เสียหาย อาจดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) โดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล หรือ
- (2) โดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ได้แก่ การที่ผู้เสียหายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด แล้วแต่กรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ปัญหาที่ต้องพิจารณากัน ในที่นี้มีว่า กรณีใด ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรณีใด ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด และเมื่อผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดแล้ว ฝ่ายที่ถูกฟ้องจะปฏิบัติอย่างไร ปัญหาว่าเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้ว ผู้เสียหายจะต้องฟ้องใครให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนนั้น แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้กระทำการนั้น ไปในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ หรือว่ากระทำการนั้น ไปในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเป็นการเฉพาะตัว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด ไม่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ผู้เสียหาย

⁵² “กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา” หมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีความวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบ ตามสมควรแก่กรณีที่วิญชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น

จึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ร่วมรับผิดชอบได้เลยตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภาระที่กฎหมายกำหนดให้แก่ผู้เสียหายในการพิจารณาว่ากรณีใด คนจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด โดยตรงและกรณีใด คนจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดนั้น มีไม่มากคั้งที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันแต่อย่างใด เพราะผู้เสียหายต้องตรวจสอบแต่เพียงว่าการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อตนนั้น เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้นเอง หากมิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่หากเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี โดยตรง ปัญหาที่จะตามมาในภายหลังว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง จะมีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้หรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่เกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียของผู้เสียหาย เพราะประโยชน์ได้เสียของผู้เสียหายคงมีแต่เพียงว่าตนจะต้องได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ตนพึงจะได้เท่านั้น ส่วนจะได้รับชดใช้จากผู้ใดไม่ใช่ข้อสำคัญสำหรับตน สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้แก่ตน เพื่อให้การละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้แก่ตนในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดี พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติไว้ว่าให้หมักกำหนดอายุความยาวเท่าไร ดังนั้น จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448⁵³ วรรคแรกที่ว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด” และวรรคสองที่ว่า “แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมาไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

⁵³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับ แต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีแล้ว ถ้าฝ่ายที่ถูกฟ้อง เห็นว่าเป็นเรื่องที่อีกฝ่ายหนึ่ง ต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบฝ่ายที่ถูกฟ้อง ก็อาจขอให้ศาลเรียกอีกฝ่ายหนึ่งเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ เช่น เมื่อผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ตน อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องรับผิดชอบเพราะการละเมิดของตนเป็นการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่และตนได้กระทำการนั้นด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือเห็นว่าหน่วยงาน ของรัฐ ต้องร่วมรับผิดชอบเพราะการละเมิดของตนเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และจริงอยู่ ว่าตน ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่การละเมิดนั้น ก็เกิดจาก ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย ดังนี้ เจ้าหน้าที่ก็อาจขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ในทำนองกลับกัน เมื่อผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ถ้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบ เพราะการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบ เพราะถึงแม้ความเสียหายจะเกิดขึ้นจาก ความผิดหรือความบกพร่องของตน หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็ได้ กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย ดังนี้ หน่วยงาน ของรัฐ ก็อาจขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้าเป็นคู่ความในคดีได้ ทั้งนี้ ดังจะเห็นจากความในมาตรา 7 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ว่า “ในคดีที่ผู้เสียหาย ฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ หรือ ต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้น เรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีพึงสังเกตว่าการขอให้ศาลเรียกหน่วยงาน ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีนั้น เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูก ผู้เสียหายฟ้องเท่านั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเช่นนั้น ไม่ ดังนั้นถ้าหากผู้เสียหายฟ้องผิดตัว เช่น ฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติ หน้าที่หรือฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่มิได้ กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องไม่ใช้สิทธิขอให้ศาล เรียกฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ศาลก็ต้องพิพากษายกฟ้อง ในกรณีเช่นนี้ ผู้เสียหายก็ต้อง หวนกลับไปฟ้องฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นคดีใหม่ แต่สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายอาจขาดอายุความเสียแล้ว

ก็ได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหาย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคสอง จึงได้บัญญัติให้ขยายอายุความฟ้องคดีในกรณีเช่นว่านี้ออกไป ความว่า“ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้อง มิใช่ผู้ต้องรับผิดให้ขยายอายุความฟ้องร้อง ผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะประมาทเลินเล่อ และไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงก็ตามแทนที่จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองก็ได้ โดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัด หรือต่อกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ทั้งนี้ตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 วรรคแรก ที่ว่า“ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้” เมื่อได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำ ขอให้ได้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า (พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๓ มาตรา 11 วรรคแรก) กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เป็นอย่างช้าหากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน (พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๓ มาตรา 11 วรรคสอง) เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐผู้เสียหายก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย (พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๓ มาตรา 11 วรรคแรก) เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๓ มาตรา 14) พึงสังเกตว่าผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองได้ ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเสมอ จะใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองไม่ได้เลย แต่ถ้าคดีนั้นไม่อยู่

ในอำนาจของศาลปกครอง ก็ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 106⁵⁴

7. ระยะเวลาในการเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง

7.1 ระยะเวลาในการเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าเมื่อผู้เสียหายรู้เหตุแห่งการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด ผู้เสียหายมีหน้าที่ที่จะต้องฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิด ภายใน 1 ปี หากพ้นกำหนดดังกล่าว ผู้เสียหายก็ไม่มีอำนาจที่จะฟ้องผู้กระทำละเมิดได้ และเมื่อมีเหตุกระทำละเมิดเกิดขึ้นแต่ยังไม่รู้ตัวผู้กระทำละเมิด หากระยะเวลาล่วงเลยเกิน 10 ปี ผู้เสียหายก็ไม่มีอำนาจที่จะฟ้องร้องบังคับคดีได้ ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7183/2557⁵⁵ “โจทก์ทั้งสองได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2537 จำเลยที่ 1 ขอให้โจทก์ทั้งสอง ชำระหนี้ตามหนังสือดังกล่าว ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ ดังนั้น วันเวลาที่โจทก์ที่ 2 ไปติดต่อกับจำเลยที่ 2 น่าจะอยู่ภายในเดือนมกราคม 2538 นอกจากนี้ การกระทำของจำเลยที่ 2 และที่ 4 ที่โจทก์ทั้งสองกล่าวอ้างในฟ้องว่าเป็นการกระทำความผิดฐานใช้หนังสือค้ำประกันปลอมนั้น ศาลอาญานบุรีมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2548 ว่าการกระทำของจำเลยที่ 2 และที่ 4 ไม่เป็นความผิดฐานใช้เอกสารสิทธิปลอม ให้ยกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน คดีถึงที่สุด ดังนั้น การกระทำของจำเลยทั้งสี่ในคดีนี้ จึงมิได้มีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามประมวลกฎหมายอาญา การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลยทั้งสี่ จึงต้องบังคับตาม ป.พ.พ. มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และ ป.วิ.อ. มาตรา 51 วรรคท้าย กล่าวคือ โจทก์ทั้งสองต้องฟ้องจำเลยทั้งสี่ภายใน 1 ปี นับแต่เดือนมกราคม 2538 แต่โจทก์ทั้งสองฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 จึงเกินกว่า 1 ปี นับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทั้งเกินกว่า 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด สิทธิเรียกร้องของโจทก์ทั้งสองที่นำมาฟ้องคดีนี้ จึงขาดอายุความแล้ว”

⁵⁴ เพิ่ง เพิ่งนิติ, ละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: จีระชดาการพิมพ์, 2549, หน้า 588

⁵⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7183/2557

7.2 ระยะเวลาในการเรียกร้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดยระยะเวลาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในทางแพ่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีตามมาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.585/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.745/2553⁵⁶ “ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ เมื่อปี พ.ศ. 2541 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า มีผู้ส่งออกพร้อมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำการทุจริต เพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร จากการตรวจสอบพบว่า บริษัท ก. เป็นผู้ส่งออกสินค้าได้ยื่นใบขนสินค้าขาออกเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร โดยมีได้ส่งสินค้าออกตามใบขนสินค้าจริง หากศุลกากรักษ์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุสินค้า ย่อมทราบได้ว่าไม่มีสินค้าของบริษัทบรรจุอยู่ในคอนเทนเนอร์ที่ส่งออก แต่กลับลงนามรับรองในเอกสารประกอบการส่งออกว่า มีการส่งออกจริง พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 24 มกราคม 2549 ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ร่วมกับนายตรวจศุลกากรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมศุลกากร) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มีหน้าที่ในการรื้อยดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่ตู้คอนเทนเนอร์ โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบลงชื่อในใบขนสินค้าขาออก ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ตามใบขนสินค้าขาออก ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกบัตรภาษีให้แก่ บริษัท ก. เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 และวันที่ 7 มีนาคม 2538 เป็นการออกตราสารซึ่งแสดงสิทธิในหนี้ของรัฐบาล ผู้ถือสิทธิในบัตรดังกล่าว จะต้องนำบัตรภาษีที่ถืออยู่ไปใช้ (เบิกเงิน) อีกครั้งหนึ่ง จึงจะถือว่า บริษัท ก. ได้รับค่าชดเชย ภาษีอากรที่เป็นตัวเงินแล้ว เมื่อยังไม่ได้นำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) ก็ยังไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือสิทธิในบัตร กรณี จึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะถือว่าเป็นการทำละเมิด ในอันที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ต่อมาเมื่อมีการนำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วางฎีกา

⁵⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.585/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.745/2553)

เบิกเงินฝากชดเชยการส่งสินค้าออก เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2538 เป็นเหตุให้มีความเสียหาย เป็นเงินตามจำนวนที่ระบุในบัตรภาษีเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว กรณีจึงถือว่าวันวางฎีกาดังกล่าวเป็นวันที่กระทำละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อมูลเหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นก่อนใช้ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การพิจารณาหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้เฉพาะที่ไม่ขัดต่อ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยที่มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเป็นกฎหมายพิเศษมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความ เมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาสิบปี ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งระยะเวลาตามกรณีนี้เป็นระยะเวลาสิ้นสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวนี้แล้ว แม้ว่าต่อมาผู้เสียหายจะรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด ก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้อีกต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้กระทำละเมิดที่จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในวันที่ 22 ตุลาคม 2547 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งลงวันที่ 24 มกราคม 2549 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เมื่อนับแต่วันวางฎีกาเบิกเงินฝากชดเชยการส่งสินค้าออก คือ วันที่ 12 มิถุนายน 2538 ซึ่งเป็นวันที่กระทำละเมิดจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งลงวันที่ 24 มกราคม 2549 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เกินกำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอยู่แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้สิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสองคน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 ดังกล่าว จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเกินกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น จึงต้องถือว่าเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจเนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความ ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายล้างต้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่⁵⁷ คดีหมายเลขแดงที่ อ.410/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.594/2554 “เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 10 วรรคหนึ่ง และมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐ จะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องอยู่ภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว เห็นว่าต้องรับผิด แต่ทั้งนี้ กำหนดอายุความดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปด้วย กล่าวคือ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมชลประทาน) ได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนแม่กวง และเขื่อนปิดช่องเขาขาดฝั่งขวา โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานแม่กวง ระยะที่ 2 ตำบลหลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ กับบริษัท ช. ผู้รับจ้าง ตามสัญญา ลงวันที่ 29 กันยายน 2530 และตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง ได้กำหนดให้มีช่วงระยะเวลาบำรุงรักษาหนึ่งปี นับจากวันที่ในใบรับรองงานแล้วเสร็จที่ผู้ว่าจ้างออกให้ และหลังช่วงระยะเวลาบำรุงรักษา ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ในกรณีนี้ ผู้รับจ้าง นอกจากจะต้องรับผิดชอบในช่วงระยะเวลาบำรุงรักษา ตามข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ก็จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องที่ปรากฏขึ้นภายในห้าปี นับแต่วันที่ส่งมอบงานตามบทบัญญัติมาตรา 600 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเขื่อนเป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดิน และมีใช้เรือน โรงที่ทำด้วยไม้ แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ผู้รับจ้าง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น ตามมาตรา 601 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่การก่อสร้างเขื่อนแม่กวงเสร็จสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2534 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกหนังสือรับรองผลงานให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2534 ต่อมา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2537 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจพบว่า MAIN SHAFT ของ BUTTERFLY VALVE มีรอยแตกร้าว ทำให้มีน้ำพุ่งขึ้นมา

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ (อ.410/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.594/2554)

ตามรอยร้าว จึงรายงานให้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่กวทราบ จึงเห็นได้ว่าวันที่ 7 มิถุนายน 2537 เป็นวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจพบว่า MAIN SHAFT ของ BUTTERFLY VALVE มีรอยแตกร้าว และมีน้ำรั่วซึม เป็นวันที่ความชำรุดบกพร่องปรากฏขึ้น แม้อต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 จะได้ตรวจสอบพบความชำรุดบกพร่อง มีน้ำรั่วซึมรอบอาคารควบคุม BUTTERFLY VALVE ภายหลังอีก รวมถึงมีการตรวจสอบหาสาเหตุของการชำรุดบกพร่อง ก็ต้องถือว่าวันแรกที่ความชำรุดบกพร่องปรากฏขึ้น เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทราบถึงความชำรุดบกพร่อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องฟ้องให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2537 ตามมาตรา 601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 7 มิถุนายน 2538 แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการฟ้องผู้รับจ้างให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ภายในหนึ่งปี แต่อย่างไรก็ดี สิทธิการฟ้องในกรณีดังกล่าว จึงขาดอายุความตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2538 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้รับความเสียหาย จากคดีขาดอายุความที่ไม่อาจฟ้องผู้รับจ้างให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องได้ นับแต่วันดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่าวันทำละเมิดได้แก่วันที่ 8 มิถุนายน 2538 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในสิบปี นับแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2538 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าหน้าที่พิจารณาข้อกฎหมายและดำเนินการเกี่ยวกับคดี รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2548 จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปี นับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ ในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ตามข้อ 92 ประกอบข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2548 เป็นคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิด ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่ และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่ เพียงใด การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2548 เฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน 498,464 บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยกขึ้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล พิพากษาอื่น”

และระยะเวลาในการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐ ต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า โดยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หมวด 2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ดังนี้

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหาย ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัด หน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานรับคำขอนั้น และดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ได้รับความขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอ ตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไป โดยไม่ชักช้า

ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐ ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คิดดอกเบี้ย ตามอัตราดอกเบี้ยคินัด นับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ จนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเตรียมการต่อผู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ และปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ซึ่งการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก ต้องเป็นไปตามประกาศของกระทรวงการคลัง ดังนี้

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ข้อ 2 ในกรณีที่ผู้เสียหาย ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอได้ดำเนินการตามขั้นตอนในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากเห็นว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินแก่ร่างกาย หรือชีวิตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามข้อ 3 และข้อ 4 แล้วแต่กรณี

ข้อ 3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่น ให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้น กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยมีหลักฐาน เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าซ่อมตามใบเสร็จรับเงินของบริษัท ห้าง หรือร้านที่ทำการซ่อม และใบกำกับภาษี เป็นต้น โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด มีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้น ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินเพื่อให้ได้ราคาทรัพย์สินสุทธิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังกำหนด ในการเรียกให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ความเสียหายให้แก่ทางราชการ โดยอนุโลม

ข้อ 4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 20,000 บาทต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของ สถานพยาบาล มาแสดงเป็นหลักฐาน

(2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอน หรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วย ผู้เสียหายต้องขาดประโยชน์การทำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายได้ตามเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย ทั้งนี้ ให้คำนวณจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน สำหรับผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากว่าในระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้ และไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่ผู้ยื่นคำขอได้รับ แต่ไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท และไม่เกิน 2 เดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่าผู้เสียหายต้อง

สูญเสียอวัยวะไปนั้น ตกเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญ ของอวัยวะที่สูญเสียไป โดยให้พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้น ทำให้เป็นอุปสรรคหรือ เสี่ยงความสามารถในการทำงาน หรือในการประกอบวิชาชีพ หรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่าอวัยวะส่วนใด มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ให้เทียบเคียงกับกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์ และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพ ขนาดหนัก จนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพ หรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออก ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการการปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ.2543 โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ ให้จ่ายได้ไม่เกิน 50,000 บาท ต่อ ผู้เสียหายหนึ่งราย

(4) ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพ ตามประเพณีทางศาสนา หรือประเพณีแห่งท้องถิ่น โดยกำหนดให้ชดใช้ตามที่จ่ายจริง ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิต หนึ่งราย

(5) ค่าขาดไร้อุปการะ ให้พิจารณาว่าทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายนั้น ต้องเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตาย ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยจ่ายให้ไม่เกิน 30,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย ถ้าผู้เสียหายมีทายาทผู้มีสิทธิ ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตาย ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มากกว่า สามคนขึ้นไป ให้จ่ายเพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกิน 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

ข้อ 5 การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 3 และข้อ 4 จะต้องให้หัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐ เจ้าของงบประมาณที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบให้กระทำ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการสอบสวน

ข้อ 6 ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แจ้งผลการพิจารณา วินิจฉัยแก่ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว กรณีเป็นที่พอใจของผู้เสียหายให้ดำเนินการ ตามข้อ 7 ต่อไป แต่ถ้าผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ที่มีอำนาจพิจารณาคดี ภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ข้อ 7 การเบิกจ่ายเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ให้กระทำภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้เสียหายตอบรับผลการวินิจฉัย ตามข้อ 6

ข้อ 8 ค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าที่กำหนด ตามข้อ 3 และข้อ 4 หรือค่าสินไหมทดแทน กรณีอื่นอันพึงมีนอกเหนือจากประกาศนี้ ให้หน่วยงานของรัฐขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เป็นรายกรณีไป

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก จะเห็นว่า มีขั้นตอนในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยมีประเด็นในการพิจารณาว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างไรร้ายแรงหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือไม่ โดยคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งต้องสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนการสอบสวนเสนอผู้แต่งตั้ง พิจารณามีคำสั่งต่อไป

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” โดยกระบวนการได้การยื่นคำขอดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เสียหายสามารถยื่นต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดสังกัด เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องแล้ว หน่วยงานของรัฐจะออกไปรับคำขอให้กับผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐาน แล้วหน่วยงานของรัฐมีระยะเวลาในการพิจารณาคำขอที่ได้รับนั้นให้แล้ว ภายใน 180 วัน และหากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดดังกล่าว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกิน 180 วัน รวมระยะเวลาพิจารณาทั้งหมดแล้ว 360 วัน และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งแล้วเช่นใด หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

7.3 แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด⁵⁸

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดงที่ อ.411/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.671/2554 “ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นค่าเสียหายจากการที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 2744 ตำบลแม่สุก อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง เป็นเงิน 40,000 บาท ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษานี้ นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เกิดจากการการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

⁵⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด, ระบบสืบค้นคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุด, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2558, จาก <http://court.admincourt.go.th/ordered/default.aspx>

จดทะเบียนซื้อที่ดิน น.ส. 3 ก. เลขที่ 2744 จากนายจันทร์บาน สูตรเลข โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ต่อมา ภายหลัง น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ถูกเพิกถอนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่อาจอ้างการได้มีซึ่งสิทธิ ในที่ดินที่ได้มาโดยทางนิติกรรม และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วได้ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงได้แก่ราคาที่ดินพิพาทจากการซื้อ น.ส. 3 ก. แปลงดังกล่าว ปราบฎตามสัญญาซื้อขายที่ดิน ณ ที่ว่าการอำเภอแจ้ห่ม เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2521 ในราคา 40,000 บาท แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้เป็นคู่สัญญา ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ตามเนื้อหาแห่งสัญญา แต่ต้องรับผิดชอบต่อผล แห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติ หน้าที่อันทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดิน น.ส. 3 ก. เลขที่ 2744

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดงที่ อ.648/2557 คดีหมายเลขดำ ที่ อ.62/2555 “เมื่อพิจารณาถ้อยคำของหัวหน้าส่วน โยธาในฐานะของพยานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประกอบกับขั้นตอนการซ่อมแซมบ้านพิพาทที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้ข้อเท็จจริงจากการไต่สวน ผู้ฟ้องคดีว่าจะต้องดำเนินการทุบคอนกรีตพื้นรอบเสาแล้วทุบคอนกรีตคานคอดินออก ตัดเหล็ก ที่เชื่อมคานคอดินกับเสาออก แล้วยกเสามาเปลี่ยน ทำการเชื่อมเหล็กกับเสาต้นใหม่ จากนั้น เทคอนกรีตคานคอดิน และพื้น ในส่วนของหลังคาจะต้องรื้อกระเบื้องออกใหม่หมดเพื่อตรวจสอบ แผ่นกระเบื้องที่แตกหรือร้าว และทำการเปลี่ยนใหม่ จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดค่าใช้จ่าย ในส่วนของค่าแรงจำนวน 5,000 บาท ยังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่จะต้อง ทำงานซ่อมแซม จึงควรกำหนดค่าเสียหายเป็นค่าเสาคอนกรีตเสริมเหล็ก ในรายการที่ 3 อีกจำนวน 2 ต้น เป็นเงิน 2,070 บาท และค่าแรงเหมาจ่ายเพิ่มขึ้นจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประมาณการไว้อีกเป็นเงิน 15,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 28,654 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนเงิน 28,654 บาท”

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดงที่ อ.411/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.671/2554 จะเห็นว่าระยะเวลาในการขอรับค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2539 มาตรา 11 เมื่อพิจารณาแล้วผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้อุทธรณ์คำสั่งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2549 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาและมีคำสั่ง เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่พอใจในผลของคำสั่ง จึงฟ้องคดีต่อศาล ปกครองกลาง เมื่อปี 2549 และฟ้องศาลปกครองสูงสุด เมื่อปี 2554 และคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2557 ซึ่งรวมระยะเวลาในการพิจารณา ตั้งแต่ยื่นเรื่องต่อ หน่วยงานที่ทำละเมิด จนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว มีระยะเวลารวมทั้งสิ้นเกือบ 9 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลา ในการพิจารณาที่นานพอสมควรกว่าที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยา เป็นคำพิพากษา และคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดงที่ อ.468/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.62/2555 จะเห็นว่าระยะเวลา

ในการขอรับค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2539 มาตรา 11 เมื่อพิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2550 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณา และมีคำสั่งเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2550 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2550 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อปี 2550 และฟ้องศาลปกครองสูงสุดเมื่อปี 2555 และคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2557 ซึ่งรวมระยะเวลาในการพิจารณา ตั้งแต่ยื่นเรื่องต่อหน่วยงานที่ทำละเมิด จนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว มีระยะเวลารวมทั้งสิ้นเกือบ 7 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาในการพิจารณาที่นานพอสมควร กว่าที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาเป็นคำพิพากษา ซึ่งระยะเวลาดังกล่าว ยังไม่รวมกับระยะเวลาที่จะได้รับการเยียวยาตามคำพิพากษาจริงๆ หากผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ชำระตามคำพิพากษาต้องบังคับคดีอีก 10 ปี รวมระยะเวลาอาจจะเกือบ 15 ปีทีเดียว ซึ่งการเยียวยาเรื่องละเมิด ควรจะต้องเยียวยาให้ทันท่วงทีความความเสียหายที่ผู้ถูกกระทำละเมิดได้รับ

8. การชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา หรือเหยื่ออาชญากรรมของประเทศไทย

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับผู้เสียหายในคดีอาญา เป็นมูลเหตุแห่งการกระทำละเมิด โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายในทางเพื่อละเมิดไว้ในลักษณะละเมิด ตั้งแต่มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁵⁹ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ทำละเมิดนั้น นอกจากจะฟ้องร้องจากผู้กระทำผิดโดยตรงดังกล่าวแล้วนั้น กฎหมายยังให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องเรียกจากบุคคลอื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องรับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำของผู้กระทำ ความผิดด้วย อันเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เช่น มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายจ้าง ในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในการการจ้างนั้นด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 และเมื่อนายจ้างได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อละเมิดที่ลูกจ้างได้ทำสามารถเรียกให้ลูกจ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวที่ได้ชำระแทนได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 นอกจากนี้ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะดำเนินการทางอื่นๆ อีก เช่น การร้องเรียนต่อองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศ ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1640/2506

⁵⁹ พิชัย นิลทองคำ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47

(ประชุมใหญ่) การทำละเมิดนั้น หมายความว่ารวมทั้งการกระทำและการละเว้นในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย ฉะนั้น เมื่อลูกจ้างของจำเลยผู้ดำเนินกิจการรถไฟ มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องป้องกันภัยในการที่จะเดินรถไฟผ่านข้ามถนน ละเลยไม่ปิดแผงกั้นถนนขณะรถไฟผ่าน เป็นเหตุให้รถไฟของจำเลยชนรถยนต์โจทก์เสียหาย ต้องถือว่าเป็นการละเมิดในทางการที่จ้าง ซึ่งจำเลยผู้เป็นนายจ้างต้องรับผิดชอบด้วย “ผู้รับเหมา” ที่รับเหมาก่อสร้างสะพานหรือซ่อมแซมถนน หากยังดำเนินการไม่เรียบร้อย ต้องติดตั้งสัญญาณจราจรต่างๆ การไม่ติดตั้งถือเป็นการงดเว้น เป็นละเมิด และหากเป็นการกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ร่วมกันรับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้น จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย” ซึ่งการกระทำละเมิดนั้น มีความหมายกว้างมาก โดยกฎหมายยังบัญญัติให้ผู้ที่มีส่วนร่วมด้วย ไม่ว่าทางใดๆ ยังต้องรับผิดชอบในทางละเมิดด้วย ตามบทบัญญัติ มาตรา 432 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “อนึ่งผู้ยุงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย” และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ก็จะต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด โดยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 5 ละเมิด หมวด 5 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันพึงจะบังคับให้ใช้เพื่อ ความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

ความเสียหายในทางอาญาจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการทำความผิดอาญา และความผิดนั้น ต้องครบองค์ประกอบของความผิดในทางอาญา ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8743/2544⁶⁰ “จำเลยปัญญาอ่อนถึงขนาดไม่อาจรู้ได้ว่าการตัดต้นไม้หวงห้าม เป็นผิดกฎหมาย กรณีนี้ จึงมิใช่จำเลยกระทำผิดในขณะที่ไม่สามารถรู้ผิดชอบ เพราะมีจิตบกพร่องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 65 วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่ถึงขั้นที่ถือได้ว่าจำเลยกระทำโดยมิได้รู้สำนึกในการที่กระทำ ทั้งมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด การกระทำของจำเลย จึงไม่มีความผิด เพราะขาดเจตนาตามมาตรา 59” จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ถึงแม้มีการกระทำ แต่การกระทำไม่เข้าองค์ประกอบของความผิด จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด และหากมีการกระทำละเมิดครบองค์ประกอบของความผิดในทางอาญาแล้ว ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำ

⁶⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8743/2544, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 48

ละเมิดทางอาญาที่สามารถเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนไว้ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้อยค่าเสียหายทางแพ่งที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญาไว้ในหมวด 2 การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ตั้งแต่มาตรา 40 ถึงมาตรา 51 โดยมาตรา 43 บัญญัติว่า “คดีลักทรัพย์ วิว่งราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ถ้อโกง ชักยอกหรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้อยทรัพย์สินที่เขาต้องสูญเสียไป เนื่องจากการกระทำความผิดนั้น เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย” ซึ่งการเรียกร้อยดังกล่าว พนักงานอัยการจะขอรวมไปในคำฟ้องคดีอาญา หรือจะยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นก็ได้ และมาตรา 44/1⁶¹ บัญญัติว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสีย ต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้” คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646/2513⁶² “จำเลยปล่อยกระแสไฟฟ้าไว้ที่ลวดหนาม ซึ่งจึงอยู่ด้านในของเสารั้ว ภายในเขตบ้านจำเลย โดยมีรั้วไม้ไผ่ที่ด้านนอกของเสา แต่รั้วไม้ไผ่ชำรุด โจทก์อยู่บ้านติดต่อกับจำเลย เอื้อมมือไปเก็บผ้าซึ่งปลิวไปติดรั้วบ้านจำเลย มือไปถูกลวดหนาม ถูกกระแสไฟฟ้าดูดได้รับบาดเจ็บ ดังนี้ จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ในฐานะละเมิดกระทำละเมิดต่อผู้อื่น โดยประมาทเลินเล่อ แม้จะทำภายในบริเวณบ้านของตน ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบ” และคำร้องดังกล่าวข้างต้น กฎหมายให้ถือว่าเป็นคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และในการยื่นคำร้องกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนเอาไว้ กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา ก่อนเริ่มสืบพยาน หรือในกรณีคดีที่ไม่มี การสืบพยาน ให้ยื่นต่อศาลก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น และคำร้อง ต้องเป็นคำขอให้บังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย และหากพนักงานอัยการยื่นคำร้องให้แล้ว ตามมาตรา 43 ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องเรียกทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้ จะเป็นร้องซ้อน หรือฟ้องซ้อน นอกจากนี้ กฎหมายยังคุ้มครองให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายในการยื่นคำร้อง เพราะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (ค่าขึ้นศาล) หากดำเนินคดีด้วยความสุจริต และหากผู้เสียหายเป็นคนยากจน ไม่สามารถจ้างทนายความในการว่าความ ให้ก็สามารถขอให้ศาลตั้งทนายความในการต่อสู้คดีได้ เพื่อลดขั้นตอน กระบวนการในการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะไม่ต้องไปฟ้องเป็นคดีใหม่ต่างหาก และในคดีบางประเภท ไม่ต้องไปฟ้องยังศาลยุติธรรมอื่น เช่น กรณีผู้กระทำละเมิดเป็นเด็กและเยาวชน ก็จะต้องฟ้องเด็กและ

⁶¹ สราวุธ เบญจกุล, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญรัฐการพิมพ์, 2557, หน้า 28-29.

⁶² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646/2513

เยาวชนนั้น ต่อศาลเยาวชนและครอบครัว และหากเป็นคดีในฐานความผิดดังกล่าวข้างต้นผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวได้เลย แต่ถ้าหากกฎหมายไม่มีการแก้ไขกับเรื่องดังกล่าว เดิมแล้วผู้เสียหายต้องไปฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลแพ่งในเขตท้องที่ที่มูลคดีเกิดการละเมิด เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้เสียหาย เพิ่มค่าใช้จ่าย ต้องเสียค่าทนายความ

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้ง การรับรองสิทธิในการรับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ และถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด ในคดีนั้น ว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดไว้ในมาตรา 245 ถึง 247 และได้ตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ขึ้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าว เป็นไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544⁶³ คุ้มครองบุคคล 2 ประเภท คือ

1) ผู้เสียหาย หมายถึงบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น เช่น

- (1) ถูกข่มขืนกระทำชำเรา อนาจาร
- (2) ถูกทำร้ายร่างกายได้รับบาดเจ็บ หรือถึงแก่ความตาย
- (3) ถูกหลอกลวงได้รับบาดเจ็บ หรือถึงแก่ความตาย
- (4) การกระทำโดยประมาทของบุคคลอื่น โดยพิสูจน์แล้ว มีข้อยุติว่าผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนประมาทด้วย

2) จำเลย หมายถึง บุคคลซึ่งถูกฟ้องต่อศาลว่าได้กระทำความผิดอาญา ซึ่งถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการและถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดี และปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด และมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด ในคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลย มิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

⁶³ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

โดยค่าตอบแทนผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มีหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา ดังต่อไปนี้ (1) 'ได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกาย หรือจิตใจ (2) เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ซึ่งความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายต้องเป็นความผิดตามรายการท้ายพระราชบัญญัติฯ ได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ลักษณะ 6 ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน มาตรา 224 และมาตรา 238 ลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 276 ถึงมาตรา 287 ฐานข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น ความผิดฐานกระทำอนาจารผู้อื่น ความผิดฐานเป็นธุระจัดหาท่อไป หรือพาไป เพื่อการอนาจารของผู้อื่นหรือของตนเอง ความผิดฐานค้าวัตถุลามก ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หมวด 1 ความผิดต่อชีวิต มาตรา 288 ถึงมาตรา 294 ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ฐานทำร้ายผู้อื่น จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ฐานกระทำโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ฐานกระทำทารุณบุคคล ซึ่งต้องพึงตนในการดำรงชีพหรือการอื่นใด ให้ฆ่าตนเองฐานช่วยเหลือ หรือยุยงส่งเสริมเด็ก อายุไม่เกิน 16 ปี ให้ฆ่าตนเอง ฐานเข้าร่วมชุมนุมต่อสู้ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย หมวด 2 ความผิดต่อร่างกาย มาตรา 295 ถึงมาตรา 300 ความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่น จนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กาย หรือจิตใจ ฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่น จนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส ฐานเข้าร่วมชุมนุมต่อสู้ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ฐานกระทำโดยประมาทจนเป็นเหตุ ให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส หมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก มาตรา 301 ถึงมาตรา 305 หมวด 4 ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา มาตรา 306 ถึง มาตรา 308 โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ลักษณะ 11 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ และชื่อเสียง หมวด 1 ความผิดต่อเสรีภาพ มาตรา 309 ถึงมาตรา 311 มาตรา 312 ทวิ มาตรา 313 ลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หมวด 1 ความผิดฐานลักทรัพย์ และวิ่งราวทรัพย์ มาตรา 336 หมวด 2 ความผิดฐานกรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ มาตรา 337 มาตรา 339 มาตรา 339 ทวิ มาตรา 340 มาตรา 340 ทวิ หมวด 8 ความผิดฐานบุกรุก มาตรา 365 นั้น ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มาตรา 15 ให้จัดตั้งสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ต่อมา จึงได้สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2545 มีอำนาจหน้าที่ 2 ด้าน ได้แก่

1) *ด้านที่ 1* อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544⁶⁴

- (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) รับคำขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ
- (3) ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่น หรือบุคคลใด ๆ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือความเห็นเกี่ยวกับการขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย
- (4) เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย

(5) กระทำกิจการตามที่รัฐมนตรีคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย

2) *ด้านที่ 2* อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545

- (1) ดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลย ในคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา
- (2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อทำประโยชน์ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา
- (3) เสนอแนะ ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการต่างๆ ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา
- (4) ติดตาม และประเมินผล การดำเนินงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย จะมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนกรมพระธรรมนูญ ผู้แทน

⁶⁴ คู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลย ในคดีอาญากรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม หน้า 6

กรมราชทัณฑ์ ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนสภาพนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีอีกห้าคน เป็นกรรมการ ในจำนวนนี้ ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการแพทย์ ด้านสังคมสงเคราะห์ และด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นที่ประจักษ์ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

และได้กำหนดให้มีสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาขึ้น ในกระทรวงยุติธรรม สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้เสียหาย โดยมี ขั้นตอนปฏิบัติงานธุรการ ดังนี้

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

กระบวนการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ประกอบด้วย ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การยื่นคำขอ
2. การแสวงหาข้อเท็จจริงและการทำความเข้าใจ
3. การเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ
4. การเสนอต่อคณะกรรมการ
5. การแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
6. การอุทธรณ์
7. การจ่ายเงิน
8. การเรียกเงินคืน และดำเนินคดี
9. การจัดเก็บสำนวน

ผู้เสียหายในคดีอาญา สามารถยื่นคำร้องขอค่าตอบแทนได้ที่สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา และที่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย อาทิ สำนักงานยุติธรรมทุกจังหวัด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่น่ามาขึ้นและบันทึกถ้อยคำของผู้ยื่นคำขอ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) **ผู้มีสิทธิยื่น** โดยหลักแล้ว คือ ตัวผู้เสียหายเอง ซึ่งผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง "บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น" ยกตัวอย่างเช่น นายคำทำร้ายร่างกาย นายแดง เช่นนี้ นายแดง ก็ถือเป็นผู้เสียหาย แต่ถ้าหาก นายแดง และนายคำ ทะเลาะวิวาทกัน เช่นนี้ ก็ไม่ถือเป็นผู้เสียหาย เพราะถือว่าทั้งสองต่างมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

- 2) ในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายหรือไม่สามารถยื่นคำขอด้วยตัวเองได้ ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย มอบอำนาจให้เป็นผู้ยื่นแทนบุคคลเหล่านั้น ในกรณีผู้เสียหายตาย อาจเป็นผู้ยื่นได้
- 3) ระยะเวลาในการยื่นนั้น ให้ยื่นภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่รู้ว่ามีกรกระทำผิด
- 4) ความคิดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าของสำนวน ได้รับคำขอและเอกสารประกอบคำขอแล้ว ให้ดำเนินการในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ดังนี้ หลักในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อจะทราบรายละเอียดแห่งพฤติการณ์ของผู้เสียหาย จำเลยหรือทายาท ดังนี้ หลักในการสอบสวนผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยการสอบปากคำบุคคลที่มายื่นคำขอรับค่าตอบแทน เพื่อให้ได้ข้อความอันเป็นจริง พร้อมรวบรวมหลักฐาน ซึ่งในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายในคดีอาญาของประเทศไทย นับตั้งแต่เมื่อยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหาย จนถึงกระบวนการแจ้งคำวินิจฉัยให้กับผู้ยื่นคำขอ จะมีระยะเวลาปฏิบัติราชการทั้งสิ้น 108 วัน มีกระบวนการ 4 ขั้นตอน ดังนี้⁶⁵

ขั้นตอนที่ 1 รับคำขอ ตรวจสอบหลักฐาน บันทึกรายละเอียด และออกใบรับคำขอ โดยมีระยะเวลาปฏิบัติ 30 นาที/ 1 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การแสวงหาข้อเท็จจริง ภายใน 5 วัน เสนอผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายฯ หรือหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด มีความเห็นเสนอคณะกรรมการ ภายใน 7 วัน รวมระยะเวลาปฏิบัติ 12 วัน

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการ ประชุมพิจารณา ภายใน 30 วัน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา ภายใน 30 วัน รวมระยะเวลาปฏิบัติ 60 วัน

ขั้นตอนที่ 4 คณะกรรมการจัดทำคำวินิจฉัย ภายใน 30 วัน แล้วแจ้งคำวินิจฉัยแก่ ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้มีสิทธิ ภายใน 5 วัน รวมระยะเวลาปฏิบัติ 35 วัน

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2558 ได้มีการปรับลดขั้นตอนปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ

⁶⁵ คู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 62 หน้า 66

ค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 โดยมีขั้นตอน และระยะเวลาปฏิบัติงานทั้งสิ้น 79 วัน มีกระบวนการ 3 ขั้นตอน ดังนี้⁶⁶

ขั้นตอนที่ 1 รับคำขอ สอบปากคำ ตรวจสอบหลักฐาน บันทึกรายละเอียด และออกใบรับคำขอ โดยมีระยะเวลา 1 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การแสวงหาข้อเท็จจริง สรุปรายข้อเท็จจริง ทำความเห็นเสนอผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายฯ หรือหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประชุมคณะกรรมการ ประชุมคณะกรรมการ ระยะเวลา 71 วัน

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการมีมติ จัดทำคำวินิจฉัย เสนอผู้มีอำนาจลงนาม ระยะเวลา 7 วัน



⁶⁶ คู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญากรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พฤษภาคม 2558. หน้า 9

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ขอรับคำคืนใหม่ทดแทนเพื่อละเมิด

สิทธิในการได้รับความคุ้มครอง เกี่ยวกับการขอรับคำคืนใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกระทำละเมิดต่อเอกชนในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นการคุ้มครองและปกป้อง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ และกล้าตัดสินใจ ในการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยง แต่เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วมีปัญหว่าผู้ถูกระทำละเมิด สามารถได้รับการเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้น มากน้อยเพียงใด หรือไม่ ไม่ว่าได้รับการเยียวยา จากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเอง หรือจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำ ละเมิด ดังนี้

1. ปัญหาในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอรับการชดใช้คำคืนใหม่ทดแทน จากหน่วยงานของรัฐ

สิทธิของผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 เมื่อผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้คำคืนใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้⁶⁷ ซึ่งในการยื่นคำร้องขอ เกี่ยวกับการเรียกร้องคำคืนใหม่ทดแทนดังกล่าว มีขั้นตอนกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลา ในการพิจารณาตามระบบราชการของไทย โดยมีระยะเวลาตั้งแต่ยื่นคำขอ จนกระทั่งหน่วยงาน ของรัฐพิจารณาเสร็จสิ้นกระบวนการทั้งหมด รวมแล้วกินระยะเวลาเต็มตามที่กฎหมายดังกล่าว ให้อำนาจไว้ เป็นระยะเวลา 360 วัน ดังนี้

- 1.1 ผู้เสียหาย จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้คำคืนใหม่ทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้
- 1.2 หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน
- 1.3 หน่วยงานของรัฐ พิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า ภายในเวลา 180 วัน

⁶⁷ ดูพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11

1.4 หากเรื่องใด ไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน

1.5 ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

จากขั้นตอนดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐใช้ระยะเวลาเต็มตามกระบวนการดังกล่าวแล้วมีปัญหาต่อไปว่า หากผู้เสียหายไม่พึงพอใจกับผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปอีกนั้น ซึ่งถ้ามองถึงเรื่องอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ได้บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องชำระค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด⁶⁸ ดังนั้น หากพิจารณาระยะเวลาเต็มที่ของการยื่นขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ จะเหลือเวลาอีกไม่กี่วันที่จะขาดอายุความละเมิด จึงทำให้ผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลเหตุละเมิดต่อศาลยุติธรรม ไปพร้อมกับการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐด้วย เนื่องจากอายุความตามกฎหมายในการยื่นคำขอดังกล่าวไม่สะดุดหยุดลง เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความ เป็นการเพิ่มภาระและค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายโดยใช้เหตุ แต่หากผู้เสียหายพอใจกับคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐแล้ว จะดำเนินการอย่างไร ให้ได้รับการชดใช้หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยแล้วต้องใช้มาตรการทางปกครอง จะมีสภาพบังคับมากน้อยเพียงใด

ซึ่งถ้าเปรียบเทียบช่วงเวลาในการพิจารณาคำขอ ระหว่างการยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กับการยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 จะเห็นว่าระยะเวลาในการพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ใช้เวลาในการพิจารณา โดยไม่ชักช้า ภายใน 180 วัน แต่ระยะเวลาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ใช้เวลาในการพิจารณา และมีคำวินิจฉัย ไม่เกิน 79 วัน โดยทั้งสองกรณี เป็นการยื่นคำขอให้รัฐพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเหมือนกัน แต่ระยะเวลาแตกต่างกันค่อนข้างมาก

⁶⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448

แต่เมื่อพิจารณาการยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และการยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายและ ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและ ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 แล้ว รัฐมีภาระในการรับผิดชอบต่อ ประชาชน หากมีการกระทำละเมิดที่เข้าเงื่อนไขของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งความรับผิดของรัฐที่ต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งสองกรณี มีพื้นฐานที่มาแตกต่างกัน กล่าวคือ การชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544⁶⁹ ถือว่าเป็นความรับผิดในเรื่องรัฐสวัสดิการโดยที่รัฐมิได้เป็นผู้กระทำละเมิด แต่เป็น การกระทำละเมิดโดยบุคคลอื่น แต่รัฐเข้ามาช่วยเหลือในการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาหรือ เหยื่ออาชญากรรมตามปฎิญญาสากล และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรง คือ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ทำให้สามารถกำหนดขั้นตอนกระบวนการและระยะเวลาในการชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนได้อย่างชัดเจน และมีระยะเวลาไม่ยาวนานมากจนเกินไป โดยปัจจุบันมีกระบวนการขั้นตอน และระยะเวลาปฏิบัติงาน 3 ขั้นตอน รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 79 วัน

ส่วนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ถือว่ารัฐเข้ามารับผิด โดยรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดเอง จากการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อให้รัฐตรวจสอบพิสูจน์และดูแลผลประโยชน์ ของทางราชการ จึงมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติ ค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 แต่ระยะเวลาที่ได้ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดตั้งแต่ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539⁷⁰ ไม่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบัน เนื่องจากระยะเวลา 180 วัน ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีการประกาศใช้มาแล้วเป็นระยะเวลา กว่า 20 ปีแล้ว ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ในสังคมปัจจุบัน เพื่อให้ผู้เสียหาย ได้รับการชดเชย เยียวยา และเข้าถึงกระบวนการได้โดยง่าย ในระบบสังคมยุคเทคโนโลยีสมัยใหม่

เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐแล้ว อายุความ ละเมิดหาได้สะดุดหยุดลงไม่ แต่ถ้าหากผู้เสียหายยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจาก หน่วยงานของรัฐแล้ว ให้อายุความละเมิดสะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายอย่างแท้จริง ตามหลักพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

⁶⁹ ดูพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544

⁷⁰ ดูพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 2

แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งทำให้ผู้เสียหายไม่สูญเสียสิทธิในการใช้สิทธิทางศาล และมีระยะเวลาดำเนินการใช้สิทธิทางศาล หลังจากที่หน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยแล้ว ไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลไปพร้อมกับยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการเพิ่มภาระ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผู้เสียหาย

2. ปัญหาในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ปัญหาดังกล่าว สืบเนื่องมาจากในกรณีที่ผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ และเมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐแล้ว โดยผู้เสียหายยังไม่พึงพอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐนั้น และประสงค์จะใช้ช่องทางทางปกครองก็จะต้องไปใช้สิทธิในทางศาลปกครอง โดยต้องฟ้องศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำวินิจฉัย จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้ว พบว่าการพิจารณาของศาลตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้น จนถึงศาลปกครองสูงสุด จะใช้เวลาในการพิจารณาประมาณ 5 ถึง 9 ปี ที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และเมื่อศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยหรือไม่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาแล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2559⁷¹ มาตรา 75/1 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง และเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง มาตรา 75/2 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งศาลปกครองแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่มีคุณสมบัติตามที่ ก.ศป. กำหนด มีหน้าที่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองในการบังคับคดีปกครอง

⁷¹ ดูพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8)

ตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่น ปฏิบัติการแทนภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด มาตรา 75/3 เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี รายงานต่อศาลปกครองว่าคู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติ ตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา หรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใดๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว มาตรา 75/4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ากรณีที่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง บังคับชำระค่าปรับต่อศาลปกครอง ตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ คำสั่งปรับตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยองค์กร และให้นำเงินค่าปรับดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครอง อาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติ ตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา 66 หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรด้วย โดยอนุโลม และการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ที่บัญญัติว่า⁷² “เมื่อคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปี นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของชั้นศาลนั้น โดยอาศัยและตามคำสั่งที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ดังนั้น จะเห็นว่าเมื่อผู้เสียหายขอรับการใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมหาชน และใช้ช่องทางต่อศาลปกครองแล้วหากไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ท้ายสุดก็ต้องย้อนกลับมาบังคับเอาตามกฎหมายเอกชนอยู่ดี จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่า กว่าผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาจากการถูกระทำละเมิด ต้องใช้เวลานานไม่คุ้มค่ากับความเสียหาย และไม่เป็นปัจจุบัน ซึ่งหากมีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่ง

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271

ทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องรับผิดชอบกับบุคคลภายนอกให้สอดคล้องกับพื้นฐานความผิด เนื่องจากหนี้ที่เกิดขึ้นจากมูลละเมิดเป็นหนี้ในทางแพ่ง ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งจากหน่วยงานทางปกครองในเรื่องละเมิดเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นหนี้ในทางแพ่ง ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าว ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและอำนาจฟ้องศาลก็น่าจะต้องฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม มากกว่าที่จะฟ้องทางศาลปกครอง เพราะหากฟ้องทางศาลปกครอง ปัจจุบันศาลปกครองยังไม่ได้นำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกกว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ ซึ่งต่างจากศาลยุติธรรมปัจจุบันกระบวนการระงับข้อพิพาทว่าด้วยการไกล่เกลี่ยศาลยุติธรรมได้นำมาใช้โดยมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทประจำศาลทุกศาล และคดีแพ่งที่เป็นคดีมีข้อพิพาททุกคดีต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม สามารถลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้เป็นจำนวนมาก และคู่พิพาทได้รับความพึงพอใจสามารถทำให้ข้อพิพาทระงับไปด้วยความยุติธรรมพึงพอใจ สะดวก และรวดเร็ว

3. ปัญหาอำนาจในการพิจารณาคดี

ซึ่งตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545⁷³ วินิจฉัยว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมีมุ่งหมายให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้ เป็นการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการที่ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ขับรถบรรทุกขยะเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์ เป็นเหตุให้บุตรของผู้เสียหายถึงแก่ความตาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อคดีนี้ ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำดังกล่าว คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

และเมื่อเปรียบเทียบ และเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 839 ประกอบมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ ผู้เสียหายต้องฟ้อง

⁷³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545

หน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าการกระทำจะต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติงานเพื่อรัฐในหน้าที่ราชการนั้นๆ และต้องเป็นการกระทำโดยปกติธรรมดาแล้ว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น และให้อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และสิทธิไต่เบี่ยจะถูกตัดทอนมิได้ จะเห็นได้ว่า ประเทศเยอรมนีได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และเห็นว่ารัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหาย จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ และกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

จากคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 839 ประกอบมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ ได้มีความเห็นเป็นแนวเดียวกันในเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากการละเมิดให้อำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี

แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11⁷⁴ ที่กล่าวว่า หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” นั้น แต่ถ้าคดีนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ต้องฟ้องศาลยุติธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 106 ดังนี้ สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (3)⁷⁵ บัญญัติว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁷⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 67

⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9

จากคำนิยามดังกล่าว จะเห็นว่าคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ถ้าหากคดีพิพาทในการกระทำละเมิด อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอรับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แต่มูลหนี้ละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เป็นมูลหนี้ทางแพ่งจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

และปัจจุบัน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ.2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 กันยายน 2560 โดยในมาตรา 285 ได้กล่าวถึงในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี ดังนี้

มาตรา 285 บัญญัติว่า ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อลูกหนี้ ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอก เพื่อความเสียหายที่เกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการยึด อายัด หรือ ขายทรัพย์สิน โดยมีชอบ หรือเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดี หรือการบังคับคดี โดยมีชอบในกรณีอื่น ย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดี ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

ในกรณีที่ความรับผิดตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง และเป็นเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะโดยบุคคลใด ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดี ไม่ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้อง อันจะต้องยึดหรืออายัด หรือไม่ขายทรัพย์สิน หรือไม่ดำเนินการบังคับคดีในกรณีอื่น หรือไม่กระทำการดังกล่าว ภายในเวลาอันควร โดยจงใจ หรือปราศจากความระมัดระวัง หรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้รับความเสียหาย ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ซึ่งตามมาตรา 285 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ดำเนินการในหน้าที่ ภายในเวลาอันสมควร จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁷⁶

⁷⁶ ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ.2560 มาตรา 285

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ออกมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ให้ต้องรับผิด หากไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดต่อเอกชนที่เป็นบุคคล จะต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดนั้น เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อเจ้าหน้าที่ ในผลแห่งละเมิดนั้น เอกชนผู้เสียหาย จะมีวิธีในการที่จะให้ตนได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้อย่างไร ที่จะเป็นทางเลือกให้กับเอกชนผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเกิดความพอใจไปด้วย และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเองเป็นการเฉพาะตัว จะมีวิธีดำเนินการอย่างไร ดังนี้

1.1 การกระทำนอกเหนือการปฏิบัติหน้าที่

หากเป็นการกระทำนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ตามกฎหมายเอกชน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเพื่อการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

หากเป็นกรณีนี้ ผู้เสียหายต้องฟ้องผู้เสียหายต่อศาลยุติธรรม บังคับตามกฎหมายเอกชน และอายุความต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ซึ่งถ้าผู้เสียหายฟ้องศาลยุติธรรม ปัจจุบัน ศาลยุติธรรมได้นำระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล เพื่อให้คู่ความได้ยุติข้อพิพาทด้วยตนเอง สะดวก รวดเร็ว ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล และหากไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยตกลงกันได้ แล้วมีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล โดยปัจจุบันระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ได้นำระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่องมาใช้ในการเร่งรัดการพิจารณาคดี ให้แล้วเสร็จโดยไม่ต้องเลื่อนคดี และเมื่อศาลมีคำพิพากษา

และมีการดำเนินกระบวนการขึ้นบังคับคดี กระบวนการบังคับทางแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกรมบังคับคดี ปัจจุบัน การดำเนินงานเป็นไปด้วยอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่เร็วขึ้น และอยู่บนพื้นฐานความพึงพอใจของตนเอง

1.2 การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนกระทำได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง ซึ่งจากกรณีดังกล่าว ผู้เสียหายสามารถดำเนินการเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 โดยถ้าผู้เสียหายใช้ช่องทางนี้ จากการศึกษาพบว่า ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ตั้งแต่ผู้เสียหายยื่นคำขอและหน่วยงานของรัฐพิจารณาวินิจฉัย ทั้งสิ้นใช้เวลาเต็มที่ 360 วัน โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการและได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว หน่วยงานของรัฐก็จะออกคำสั่งทางปกครอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในกรณีที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐชดเชยตามแนวปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด และผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมไปพร้อมๆกัน เพื่อป้องกันมิให้คดีของตนเองขาดอายุความละเมิด และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ผู้เสียหายยังไม่พึงพอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งจากการศึกษา พบว่าการยื่นคำขอของผู้เสียหายที่ขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนใช้ระยะเวลานาน กว่าที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยา จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหาย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐ พิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

ตามสถานการณ์ปัจจุบัน หากมีกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วการชดใช้เยียวยาผู้ถูกระทำละเมิดมีความล่าช้า โดยเฉพาะการกระทำละเมิดเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้เยียวยาให้กับผู้เสียหายโดยใช้ระยะเวลาขั้นตอน และกระบวนการในการพิจารณาที่ยาวนาน ทำให้ผู้เสียหาย เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องระยะเวลา หากการชดใช้เยียวยาไม่ทันกับสถานการณ์สังคมปัจจุบัน และเป็นไปตามการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งจากคัวบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งได้ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลาานพอสมควร และบทกฎหมายบางมาตราไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบัน และยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้มีการสอดรับที่สามารถอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ได้รับความยุติธรรมอย่างทันที่วงที่ เช่นบทมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีการแก้ไขในเรื่องระยะเวลากระบวนการในการพิจารณาให้มีระยะเวลาที่สั้นลงกว่าเดิม และกระจายอำนาจ ในพิจารณาคำหนดค่าทดแทนให้กับผู้เสียหายลงไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น เพื่อลดขั้นตอนและระยะการปฏิบัติงาน โดยมีการกำหนดระเบียบในการพิจารณาเป็นไปในทิศทางแนวเดียวกัน ไม่ต้องรวบรวมส่งไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ที่มีภาระงานในกำกับดูแลมากอยู่แล้ว ดังเช่น กระทรวงมหาดไทย ได้ซักซ้อมความเข้าใจตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0410.2/ว 12 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2548 เรื่อง กำหนดแบบคำขอและแนวทางการดำเนินการกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในกรณีที่ต้องคัดกรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้คำขอจากผู้เสียหายและได้พิจารณาคำขอตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสร็จแล้ว ต้องส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบด้วย จากกรณีดังกล่าว ถือเป็น การเพิ่มขึ้นขั้นตอนการปฏิบัติงานและเพิ่มระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ยาวขึ้นด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคสอง โดยแก้ระยะเวลาในแต่ละช่วงเวลา ให้มีระยะเวลาที่สั้นลงมาจากกฎหมายเดิม ให้หน่วยงานของรัฐใช้เวลาพิจารณา 180 วัน และหากพิจารณาไม่ทัน ภายในกำหนด ต้องรายงานเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน โดยให้แก้กฎหมายเห็นควรลดระยะเวลาลงมาจากเดิมในส่วนที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอจาก 180 วัน ให้เหลือเพียงแค่ 90 วัน และหากพิจารณาไม่ทัน ไม่ต้องเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณา แต่ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น มีอำนาจขยายระยะเวลาเองได้เลย และลดระยะเวลาการขยายที่เหลือ ไม่เกิน 60 วัน ดังนี้

“ให้หน่วยงานของรัฐ พิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอ หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน ในกำหนด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกสิบวัน ก่อนวันครบกำหนดดังกล่าว”

และเพิ่มเติมในเรื่องอายุความในส่วนของการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนี้ “การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาตามวรรคหนึ่ง ทำให้อายุความ สะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

“และให้ถือว่าคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง”

“หากผู้เสียหาย ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ให้มีสิทธิฟ้องต่อศาล ยุติธรรมภายในอายุความละเมิด”

ด้วยเหตุผลที่ว่า ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานรัฐที่เสนอปรับลดลงจาก 180 วัน เหลือเป็น 90 วัน และหากพิจารณาไม่ทัน ให้หัวหน้าหน่วยงานขยายได้อีก 60 วัน ผู้ศึกษา เห็นว่า เป็นระยะเวลาที่น่าจะเพียงพอ และมีความเหมาะสมในยุคแห่งโลกเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถนำเทคโนโลยีที่ทันสมัย มาใช้ในการตรวจพิสูจน์ความรับผิดชอบการพิจารณาของหน่วยงานรัฐที่มีต่อผู้เสียหายแล้ว และเมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำขอแล้ว หากให้อายุความละเมิดสะดุดหยุดลง จะเป็นผลดีต่อผู้เสียหาย แต่ถ้าให้อายุความไม่สะดุดหยุดลง จะเป็นผลร้ายหรือเสียหายต่อผู้เสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและประสงค์ จะใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีละเมิดต่อทางศาลยุติธรรม ในเรื่องอายุความฟ้องละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเหตุผลที่ให้ถือว่าไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ก็เพราะมูลคดีละเมิดเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งไม่ใช่เป็นการละเมิดโดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยผลของ คำวินิจฉัยของหน่วยงานรัฐ ในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จะทำให้

ผู้เสียหายที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัย ใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ที่ศาลยุติธรรม โดยปัจจุบัน การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้นำระบบการระบุข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล จากสถิติที่ศาลยุติธรรมนำระบบไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ ทำให้คู่ความสามารถตกลงกันได้ด้วยความพึงพอใจของคู่ความทั้งสองฝ่าย ประหยัดทั้งเวลา ค่าใช้จ่าย และสามารถรักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกันอีกด้วย แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ ด้วยระบบไต่เถียงข้อพิพาท ศาลยุติธรรม ก็ได้นำระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่อง มาใช้ในการบริหารจัดการคดี ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว โดยไม่ต้องเลื่อนการพิจารณาคดี และหากต้องมีการบังคับคดีในทางแพ่ง ก็มีหน่วยงานในสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการบังคับทางปกครอง



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กิติกุล กิตติวิโรดม. (2539). ปัญหาที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- ไกรสร เลียงสมบูรณ์. (2537). การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ณัฐพิรภณ บุรพพชานนท์. (2555). ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). ความหมายของประโยชน์สาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- ปริญญาวัน ชมเสวก. (2550). ค่าเสียหายในเชิงลงโทษในคดีละเมิด. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พรทิพย์ สุทธิอรธศิลป์, ค่าเสียหายทางจิตใจ ศึกษาลักษณะละเมิดของอังกฤษและเยอรมนีเปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะละเมิดของไทย, รายงานผู้พิพากษา ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม จาก<http://www.library.coj.go.th/indexjrp.php>.
- พิชัย นิลทองคำ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 อาญา ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม คำตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา New Version 1.54
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2549). ละเมิด ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: จีระรัชดาการพิมพ์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). ความรับผิดของรัฐในกฎหมายเยอรมัน, (รายงานวิจัย). สำนักกฤษฎีกา, กรุงเทพฯ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- ศันนักรัตน์ โสคติพันธุ์. (2557). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้*, (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- สราวุธ เบญจกุล. (2557). ใน *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญรัฐการพิมพ์, มกราคม 2557
- สมยศ เชื้อไทย. (2558). *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง – หลักทั่วไป ความรู้ทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2554). รายงานวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม 2545.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2554). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง.
- สุขุม สุภนิตย์. (2550). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าละเมิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- ออมสิน ชีวะพฤษ. (2548). “ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำหลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บริษัท คณะวิชาการ”. ใน *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. กรุงเทพมหานคร: หจก.พิมพ์อักษร.
- แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิด สุขุม สุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ
- ศันนักรัตน์ โสคติพันธุ์. (2557). *แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิด คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สุขุม สุภนิตย์. (2548). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- ระบบสืบค้นคำพิพากษาคำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2558 จาก <http://deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/search.jsp>
- ระบบสืบค้นคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุด. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2559 จาก <http://court.admincourt.go.th/ordered/default.aspx>

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 8

กุมภาพันธ์ 2560 . จาก <http://www.supremecourt.or.th>

Knight, Kelvin. (2007). *Aristotelian Philosophy: Ethics and Politics from Aristotle to MacIntyre*, Polity Press.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายอุดม นันตา
วัน เดือน ปีเกิด	19 กรกฎาคม 2517
สถานที่เกิด	อำเภอคอกคำใต้ จังหวัดพะเยา
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีครุศาสตรบัณฑิต วิชาเอกเคมี มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่ 2542 ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2551
สถานที่ทำงาน	ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดแพร่ อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

