

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบ
กฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย

นางสาวฉันทิกา กุลธำรงค์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2551
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STATE RESPONSIBILITY WITHOUT FAULT : COMPARATIVE STUDY
ON FRENCH AND THAI LAW

Miss Chantika Kulthamrong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษา

เปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย

โดย

นางสาวฉันทิกา กุลธำรงค์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

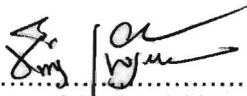
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์

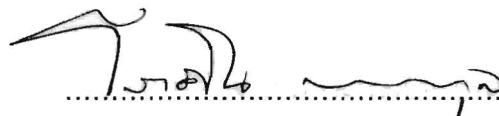
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์

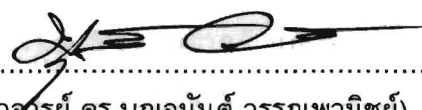
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น ส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิตศึกษา

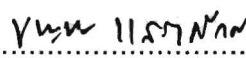

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชาญชัย แสงศักดิ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

ฉันทิกา กุลธำรงค์ : ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบ
 กฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย. (STATE RESPONSIBILITY WITHOUT FAULT :
 COMPARATIVE STUDY ON FRENCH AND THAI LAW) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
 หลัก : ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม : อ.ดร.
 บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 195 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด
 ซึ่งหลักดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การดำเนินกิจกรรมของรัฐในบางกรณีซึ่งได้กระทำ
 โดยไม่ปรากฏความผิดใดๆ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล และต้องให้ผู้ที่ได้รับความ
 เสียหายแบกรับภาระความเสียหายนั้นไว้เองแล้ว ย่อมไม่เป็นธรรม รัฐจึงสมควรต้องรับผิดชอบ
 เยียวยาความเสียหายดังกล่าวนี้

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้
 พัฒนาขึ้นโดยเหตุผลเรื่องความเสี่ยงภัยและการสูญเสียหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการ
 รับภาระสาธารณะ และได้ขยายขอบเขตการนำมาใช้มากขึ้น โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร
 หลายฉบับได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้ ส่วนศาลปกครองฝรั่งเศสก็ได้วางหลักกฎหมาย
 ดังกล่าวในการวินิจฉัยคดีเช่นกัน ส่วนในระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร
 หลายฉบับบัญญัติให้รัฐรับผิดชอบในกรณีต่างๆ โดยปราศจากความผิดเช่นกัน แต่หลักดังกล่าว
 ยังคงมีขอบเขตที่จำกัด เพราะยังขาดความเข้าใจในการพัฒนาหลักในเรื่องนี้ และถึงแม้
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้
 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้
 มีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นได้ก็ตาม แต่ศาลปกครองไทยยังมิได้นำมาใช้เพื่อพัฒนา
 หลักกฎหมายดังกล่าวในการพิจารณาคดี นอกจากนั้น ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่อง
 เขตอำนาจศาลในคดีดังกล่าว และปัญหาหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายที่ยังแตกต่างกัน
 ในแต่ละกรณี

วิทยานิพนธ์นี้จึงเห็นว่าสมควรพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจาก
 ความผิดในระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนขอบเขตของกรณีต่างๆ ที่จะอยู่
 ภายใต้หลักดังกล่าว ความชัดเจนเรื่องเขตอำนาจศาลปกครอง และหลักเกณฑ์ในการเยียวยา
 ความเสียหาย โดยอาศัยการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และส่งเสริมให้ศาลปกครอง
 นำหลักกฎหมายดังกล่าวไปปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์...
 ปีการศึกษา...2551.....

ลายมือชื่อนิสิต
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

4886223734 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : STATE RESPONSIBILITY / RESPONSIBILITY / REDRESS

CHANTIKA KULTHAMRONG : STATE RESPONSIBILITY WITHOUT FAULT :
COMPARATIVE STUDY ON FRENCH AND THAI LAW. ADVISOR : PROF.
NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., CO-ADVISOR : BOONANAN WANNAPANIT,
Ph.D., 195 pp.

This thesis has studied about the principle of the state responsibility without fault. The principle is based on a concept that if any state activities without fault cause any damages to a person and the victim has to suffer such damages by his own burden, it will be unfair. The state should, therefore, take a responsibility to redress the injury.

In French law system, the principle of the state responsibility without fault has been developed from the theory of risk and the principle of failure on equality before public burdens and has applied broadly. Several legislations have provided this principle and the French Administrative Court has also played an important role by applying this principle to the cases. Whereas in Thai law system, even though there are some legal provisions provided state responsibility without fault, the development of this principle is still limited. Although the Act on Establishment of Administrative court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) has provided that the Administrative court has a jurisdiction on other liabilities, which means the way to advance this legal principle, the Thai Administrative Court has still not applied this principle to the cases. Furthermore, there have been the problem of uncertain jurisdiction on such cases and the problem of the rules and conditions of the redress of injury, which are different as the case may be.

In conclusion, this thesis has suggested that the principle of the state responsibility without fault in Thai law system should develop rationally. This has included the scope of such cases under this principle, the certain jurisdiction of the Administrative Court, and the means of the redress of injury. To achieve the suggestion, some legislation should be enacted or amended and, the Administrative Court should take more active role on applying this legal principle to the Administrative Court case.

Field of Study : Laws
Academic Year : 2008

Student's Signature C. Kub
Advisor's Signature W. + B.
Co-Advisor's Signature B. Wannapanit

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของท่าน ศาตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำและเอาใจใส่ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.โกดิน พลกุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะอันมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ และท่านอาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ ที่ได้กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำอันมีค่าแก่ผู้เขียน ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาของท่านอาจารย์ทุกๆ ท่าน คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของท่านอาจารย์เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จไปได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณครู และอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านฤทัย หงส์สิริ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการศึกษาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมารดาและคุณยาย ซึ่งให้ความสนับสนุนในด้านการศึกษาและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณ คุณศิวเวทย์ อัครพันธ์ คุณปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ คุณณัฐพร อรุณทอง คุณธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์ คุณนิตา บุญรัตน์ และคุณอโณทัย ศรีสมัย ที่ให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานศาลปกครองทุกท่านที่มอบกำลังใจและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวถึงในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คุณยาย คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ.....	5
2.1 วิวัฒนาการของแนวคิดและหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ.....	5
2.1.1 ความเป็นมาของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	5
2.1.2 ความเป็นมาของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย.....	12
2.2 สาระสำคัญของหลักความรับผิดชอบ.....	17
2.2.1 ประเภทของความรับผิดชอบ.....	18
2.2.1.1 ความรับผิดชอบโดยมีเหตุจากความผิด : “ความรับผิดทางละเมิด”.....	18
2.2.1.1.1 ความรับผิดทางละเมิดของฝรั่งเศส.....	18
2.2.1.1.2 ความรับผิดทางละเมิดของไทย.....	22
2.2.1.2 ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด.....	27
2.2.1.2.1 ความรับผิดชอบที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ.....	28
2.2.1.2.2 ความรับผิดชอบนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ.....	29
2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ.....	29
2.2.2.1 ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด.....	29
2.2.2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดของผู้ทำละเมิดเอง.....	30
2.2.2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น.....	31
2.2.2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาด.....	32

2.2.2.2	ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด.....	33
2.2.2.2.1	ทฤษฎีความเสี่ยงภัย.....	33
2.2.2.2.2	การสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับ ภาระสาธารณะ.....	35
1)	เงื่อนไขของการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักความเสมอภาค..	37
1.1)	ความเสียหายไม่เป็นปกติ.....	37
1.2)	ความเสียหายมีลักษณะพิเศษ.....	38
2.2.2.2.3	แนวคิดอื่นๆ.....	38
1)	ประโยชน์สาธารณะ.....	38
2)	การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ.....	40
2.2.3	เงื่อนไขของความรับผิดชอบของรัฐ.....	40
2.2.3.1	มีความเสียหายเกิดขึ้น.....	40
2.2.3.2	มีเหตุอ้างให้รับผิดชอบ.....	42
2.2.3.2.1	ความเสียหายที่ผูกพันต่อนิติบุคคลมหาชน.....	42
2.2.3.2.2	การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ.....	44
2.2.3.2.3	เหตุยกเว้นความรับผิดชอบ.....	44
1)	กรณีเป็นเหตุสุดวิสัยและที่เป็นอุบัติเหตุ.....	44
2)	กรณีที่ความเสียหายเกิดจากความผิดของผู้เสียหาย..	45
3)	กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคล ที่สาม.....	45
4)	ข้อยกเว้นของความเสียหายที่ยอมรับได้.....	45
2.3	ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐ.....	45
2.3.1	ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ.....	46
2.3.1.1	ความเป็นนิติบุคคลของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	46
2.3.1.2	ความเป็นนิติบุคคลของรัฐในระบบกฎหมายไทย.....	47
2.3.2	กิจกรรมของรัฐ.....	49
2.3.2.1	การใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน.....	49
2.3.2.2	การบริการสาธารณะ.....	51

บทที่ 3 กรณีที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย.....	53
3.1 กรณีตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	53
3.1.1 กฎหมายลายลักษณ์อักษรของฝรั่งเศส.....	53
3.1.1.1 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิด ทางอาญาและการก่อการร้าย.....	54
3.1.1.2 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกี่ยวกับกระบวนการ ยุติธรรม.....	55
3.1.1.3 ความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	57
3.1.1.4 ความรับผิดชอบกรณีความเสียหายจากสงคราม.....	58
3.1.1.5 ความรับผิดชอบกรณีความเสียหายจากการชุมนุม.....	58
3.1.1.6 ความรับผิดชอบกรณีการติดเชื้อเอชไอวีจากการถ่ายเลือด.....	59
3.1.1.7 ความรับผิดชอบกรณีการถูกบังคับให้ฉีดวัคซีน.....	60
3.1.1.8 ความรับผิดชอบกรณีการเวนคืน.....	62
3.1.1.9 ความรับผิดชอบกรณีที่เกี่ยวข้องกับงานโยธาสาธารณะ.....	64
3.1.2 กฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย.....	66
3.1.2.1 ความรับผิดชอบกรณีการเวนคืน.....	66
3.1.2.2 ความรับผิดชอบกรณีการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ ในอสังหาริมทรัพย์.....	73
3.1.2.3 ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการกระทำในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา.....	76
1) ความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญา.....	76
2) ความรับผิดชอบต่อจำเลยในคดีอาญา.....	78
3) ความรับผิดชอบต่อผู้ต้องรับโทษอาญา.....	80
3.1.2.4 ความรับผิดชอบกรณีได้รับอันตรายจากการปฏิบัติราชการ.....	82
3.1.2.5 ความรับผิดชอบต่อผู้ช่วยเหลือราชการ.....	83
3.1.2.6 ความรับผิดชอบกรณีการประสพภัยในการรบ.....	84
3.1.2.7 ความรับผิดชอบกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....	85
1) กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	85
2) กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย.....	87
3.1.2.8 ความรับผิดชอบกรณีเกิดโรคระบาดในสัตว์.....	90

3.1.2.9 ความรับผิดชอบจากการควบคุมการประกอบกิจการ น้ำมันเชื้อเพลิง.....	91
3.2 กรณีตามแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล.....	93
3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครอง ฝรั่งเศส.....	93
3.2.1.1 ความรับผิดชอบจากวัตถุประสงค์ที่เป็นอันตราย.....	93
3.2.1.2 ความรับผิดชอบจากการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตราย.....	97
3.2.1.3 ความรับผิดชอบต่อผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ.....	99
3.2.1.4 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันมีเหตุมาจากกฎหมาย.....	102
3.2.1.5 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันมีเหตุมาจากสนธิสัญญา.....	104
3.2.1.6 ความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยชอบ ด้วยกฎหมาย.....	106
1) ความรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล.....	106
2) ความรับผิดชอบจากการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ หรือสังคม.....	108
3) ความรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย... ..	108
3.2.1.7 ความรับผิดชอบจากการรักษาพยาบาล.....	109
3.2.1.8 ความรับผิดชอบจากการยกเลิกโครงการของรัฐ.....	111
3.2.2 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครอง ไทย.....	112
3.3 ข้อสรุปเปรียบเทียบความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบ กฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย.....	113

บทที่ 4 เขตอำนาจศาลและหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย.....	121
4.1 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.....	121
4.1.1 เขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส.....	121
4.1.1.1 เขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติกฎหมาย.....	122
4.1.1.2 คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน.....	125
4.1.2 เขตอำนาจของศาลปกครองไทย.....	127
4.1.2.1 เขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติกฎหมาย.....	127

4.1.2.2 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล.....	130
4.1.2.2.1 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาล.....	130
4.1.2.2.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	133
1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	133
2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ ในอสังหาริมทรัพย์.....	136
3) คดีพิพาทอื่นๆ.....	137
4.2 การเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด..	141
4.2.1 การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	142
4.2.1.1 การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง.....	142
4.2.1.1.1 การเยียวยาในระบบปกติ.....	142
4.2.1.1.2 การเยียวยาในระบบพิเศษ.....	143
4.2.1.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง.....	143
4.2.1.2.1 กรณีความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้.....	147
4.2.1.2.2 กรณีความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้.....	149
4.2.2 การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทย.....	153
4.2.2.1 การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง.....	154
4.2.2.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง.....	155
บทที่ 5 วิเคราะห์ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบ กฎหมายไทย.....	158
5.1 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัย ของศาลปกครอง.....	158
5.2 ปัญหาของหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.....	164
5.2.1 ปัญหาการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.....	164
5.2.1.1 การพัฒนาหลักความเสียหายและความเสมอภาคของพลเมือง ต่อการรับภาระสาธารณะ.....	165
5.2.1.2 การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด โดยศาลปกครอง.....	167

5.2.2 ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด.....	171
5.2.3 ปัญหาหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหาย.....	176
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	181
6.1 บทสรุป.....	181
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	185
รายการอ้างอิง.....	189
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	195

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แต่เดิมนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและไทยต่างก็ยึดหลักที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำ ซึ่งเป็นไปตามหลักความคุ้มกันในระบอบกษัตริย์ ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบใดๆ ทางแพ่ง ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะมีหลักว่าการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ หรือส่วนราชการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ จนกระทั่งต่อมาภายหลังเมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับภารกิจของรัฐที่ขยายออกไปมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในขอบเขตที่กว้างขวางระหว่างภาครัฐและเอกชน และรัฐอาจมีการกระทำที่สร้างความเสียหายให้กับประชาชนได้มากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต จึงมีความจำเป็นในการกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยถือหลักความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเป็นหลักทั่วไปและความไม่รับผิดชอบต่อหน่วยงาน เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย

แนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบต่อรัฐนั้นเริ่มมาจากพื้นฐานของความรับผิดชอบจากการกระทำผิดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมของรัฐที่ขยายตัวมากขึ้นทำให้มีหลายกรณีที่น่าสงสัยว่าในการดำเนินกิจกรรมของรัฐซึ่งแม้มิได้เกิดการกระทำผิดหรือการกระทำละเมิด แต่ก็มี ความเสียหายเกิดขึ้น จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อรัฐขึ้นในกรณีที่มีการกระทำของรัฐ ผู้แทนรัฐหรือการกระทำอย่างอื่นใดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยอาจไม่ได้มีการกระทำผิดแต่อย่างใด แต่เมื่อความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว จึงควรให้มีการเยียวยาความเสียหาย โดยให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว แนวความคิดดังกล่าวนี้เองที่เป็นที่มาของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบต่อรัฐโดยปราศจากความผิด

ประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน รวมถึงในเรื่องความรับผิดชอบต่อรัฐซึ่งได้พัฒนาไปเป็นอันมาก ในลักษณะขยายขอบเขตความรับผิดชอบต่อรัฐโดยปราศจากความผิดโดยครอบคลุมในหลายๆ ด้าน เช่น กรณีการจัดทำบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และกรณีเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์หรือให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลในชาติ ทั้งโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้เป็นกรณีที่รัฐต้องเข้าไป

รับผิดชอบและบางกรณีศาลปกครองสูงสุด* วินิจฉัยวางแนวทางไว้ให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ศาลปกครองของฝรั่งเศสโดยเฉพาะศาลปกครองสูงสุดมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี ในหลายกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดอาศัยหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่เป็นธรรมได้รับการเยียวยา ตลอดจนในแวดวงวิชาการของฝรั่งเศสได้มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งถือเป็นการยอมรับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดให้มีส่วนในการขยายขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐให้กว้างขวางมากขึ้น

ในสภาพปัจจุบัน การดำเนินงานของภาครัฐนั้นมิชอบเขตที่กว้างขวางและมักส่งผลกระทบต่อเอกชน การใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวโน้มของการขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นั้นเป็นหนทางหนึ่งในการช่วยเยียวยาความเสียหายให้กับเอกชนได้ แต่สำหรับประเทศไทยยังคงยึดถือแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดที่ต้องมีความผิดเป็นองค์ประกอบสำคัญทั้งในระบบความรับผิดชอบของเอกชนและของรัฐ และไม่ยอมรับหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นหากไม่อาจพิสูจน์ความผิดได้ ผู้เสียหายต้องแบกรับความเสียหายไว้เอง

การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดโดยกฎหมายไทยเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยหลายฉบับได้บัญญัติกรณีที่มีการกระทำอันก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐไว้ซึ่งไม่ต้องการองค์ประกอบความผิด และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติบางมาตราที่เปิดช่องให้มีการพัฒนาหลักดังกล่าวขึ้นได้ แต่โดยที่แนวความคิดในการพัฒนาหลักดังกล่าวยังเป็นเรื่องใหม่และระบบชี้ขาดคดีปกครองโดยศาลปกครองของไทยเพิ่งจัดตั้งขึ้นมาได้ไม่นาน บทบาทของศาลในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองดังกล่าวอยู่ในช่วงเริ่มต้น ทั้งนี้ในระบบกฎหมายไทยจึงไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด แม้ว่ารัฐมีภารกิจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในหลากหลายด้าน การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจึงมีขอบเขตกว้างขวาง และอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นความเสียหายได้หลายอย่าง ในสภาพเช่นนี้ จึงจำเป็นที่หลักกฎหมายว่าด้วยความ

* มาจากคำว่า Conseil d' État ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ 2 ส่วน ส่วนแรกคือหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยการให้ความเห็นทางกฎหมายและการร่างกฎหมาย และอีกส่วนหนึ่งคือหน้าที่ในฐานะองค์กรตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง หน้าที่ประการหลังนี้จึงเท่ากับหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดของไทยในปัจจุบัน ในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนจึงใช้คำว่าศาลปกครองสูงสุดแทน Conseil d' État ในส่วนของการวินิจฉัยคดี และใช้คำว่า สภาแห่งรัฐ แทน Conseil d' État ในส่วนของการให้ความเห็นทางกฎหมาย

รับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่กรณีดังกล่าว

วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อศึกษาว่าความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยมีอยู่หรือไม่เพียงไร มีขอบเขตและหลักเกณฑ์อย่างไร คดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดระหว่างศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม และการเยียวยาความเสียหายเป็นอย่างไร โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของฝรั่งเศส ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องและเสนอแนวทางการแก้ไข

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความหมาย ลักษณะและแนวคิดทางทฤษฎีที่เป็นรากฐานของความรับผิดชอบของรัฐ โดยเน้นที่กรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด โดยศึกษาทั้งจากในส่วนบุคคลกฎหมายลายลักษณ์อักษร และแนวคำวินิจฉัยของศาล
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทย และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ จำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด กล่าวคือไม่รวมถึงความรับผิดทางสัญญา และไม่เน้นที่ความรับผิดโดยมีความผิด (ความรับผิดจากละเมิด) ความรับผิดทางแพ่ง โดยไม่ศึกษาไปถึงความรับผิดทางอาญาและความรับผิดที่เกิดจากสัญญา โดยมุ่งศึกษาที่มาและสำรวจเนื้อหาขอบเขตของความรับผิดชอบของรัฐกรณีไม่มีการกระทำผิด เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นหลักที่สำคัญและจำเป็นต้องพัฒนาขึ้นในสังคมที่เป็นนิติรัฐ แต่หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของไทยยังมีขอบเขตที่จำกัดอยู่มาก ทั้งในกรณีที่เกี่ยวข้องเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทดังกล่าว และการเยียวยาความเสียหายซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ของหลักดังกล่าวในวงการนิติศาสตร์ของไทย แต่การพัฒนาหลักดังกล่าวขึ้นในประเทศไทยเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นเป็นจริงได้ และสามารถกระทำได้โดยมีหลักกฎหมายและเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจนเป็นระบบ จึงสมควรทำการศึกษารเปรียบเทียบหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของไทยกับฝรั่งเศสซึ่งมีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวมายาวนาน ว่าสมควรหรือไม่ที่จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของไทยในกรณีต่างๆ มากขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ทั้งจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรมทางกฎหมายทั้งที่เป็นหนังสือตำรา บทความที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง หนังสือที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ตลอดจนคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ใช้เป็นเอกสารทางวิชาการหลักในการทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส
2. ทำให้ทราบปัญหาที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ และส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในประเด็นความรับผิดชอบของรัฐมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

เนื่องจากความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นเพียงส่วนหนึ่งในระบบความรับผิดชอบของรัฐ การศึกษาในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจึงควรได้เห็นในภาพรวมทั้งหมดโดยทำความเข้าใจในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐทั้งระบบ ดังนั้น ในบทนี้จึงศึกษาตั้งแต่วิวัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐ สารสำคัญของหลักความรับผิดชอบว่ามีกี่ประเภท มีแนวคิดทางทฤษฎี และเงื่อนไขความรับผิดชอบอย่างไร ตลอดจนข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐ ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

2.1 วิวัฒนาการของแนวคิดและหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย ต่างก็มีพัฒนาการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยมีวิวัฒนาการหรือความเป็นมาที่สืบต่อมายาวนาน แต่ก็มีลักษณะของพัฒนาการที่แตกต่างกันไปตามแต่ยุคสมัยและความเป็นไปทางด้านประวัติศาสตร์และสังคม เนื่องจากความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นส่วนหนึ่งของระบบความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้น การศึกษาพัฒนาการในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้นจะครอบคลุมถึงความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดด้วย

2.1.1 ความเป็นมาของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ในยุคแรก เริ่มตั้งแต่สมัยยุคกลางจนถึงปลายศตวรรษที่ 18 หลักความรับผิดชอบของรัฐอยู่ภายใต้อิทธิพลของความรับผิดชอบของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความเห็นทางวิชาการดั้งเดิมอ้างถึงหลัก “le Roi ne peut mal faire” (กษัตริย์ไม่ทำอะไรที่เลวร้าย) ซึ่งสะท้อนให้เห็นหลักความไม่ต้องการรับผิดชอบในการกระทำ หรือความคุ้มกันระบอบกษัตริย์ที่มีมาโดยตลอดก่อนการปฏิวัติในฝรั่งเศส¹ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลักความไม่ต้องการรับผิดชอบของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในช่วงศตวรรษที่ 18 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสยังต้องการรับผิดชอบในความเสียหายที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยการจ่ายเงินชดเชยให้ที่ไม่ถือเป็นหลักทั่วไป แต่เป็นความรับผิดชอบเฉพาะกรณีโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค

¹Duncan Fairgrieve, State Liability in Tort : A Comparative Law Study (New York : Oxford University Press Inc., 2003), p. 7.

ภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 หลักความรับผิดหลักของรัฐก็ยังคงเหมือนเดิม เว้นแต่บางคดีที่ศาลยุติธรรมได้นำหลักความรับผิดทางแพ่งในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้ เช่น กรณีความรับผิดทางแพ่งของตำบล แต่กรณีของรัฐยังใช้หลักไม่รับผิด แต่ผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งก็มีอุปสรรคเพราะ มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญ ปีที่ 8 ค.ศ. 1799 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช้รัฐมนตรีไม่อาจถูกดำเนินคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ศาลปกครองสูงสุดจะเห็นชอบด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะอนุญาตหากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่กระทำการฝ่าฝืนที่รุนแรง ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดส่วนตัวตามความหมายปัจจุบัน²

เหตุผลที่ทำให้หลักความรับผิดชอบของรัฐไม่ได้มีการพัฒนาหรือขยายขอบเขตมากนักหลังการปฏิวัติของฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก หลังจากเหตุการณ์ปฏิวัติ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยถือเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ซึ่งนำไปสู่การมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกัน (General will) และมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเพื่อบริหารจัดการในเจตนารมณ์ร่วมกันนั้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนมีความเข้มแข็งจนขัดขวางการเกิดหลักความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย ประการที่สอง การที่ผู้ทำการปฏิวัติมีการตีความและนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้อย่างเข้มงวด อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของรัฐสภาที่เกิดขึ้นก่อนมีการปฏิวัติ ทำให้ศาลยุติธรรมถูกจำกัดอำนาจการพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง และไม่อาจฟ้องหน่วยงานทางปกครองต่อศาลยุติธรรมได้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1799 ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État) ขึ้น ซึ่งในเวลานั้นยังไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี มีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาให้ฝ่ายบริหาร จนกระทั่งเมื่อมีการออกกฎหมาย ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 ให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจโดยอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ระยะเวลาก่อนหน้านั้นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดรัฐไม่ต้องรับผิดชอบมีอย่างจำกัดเพียงบางส่วนเท่านั้น³ ในขณะที่ความรับผิดทางแพ่งของเอกชนด้วยการผสมผสานระหว่างหลักทั่วไปในศีลธรรมของศาสนาคริสต์กับแนวคำสอนกฎหมายโรมันทำให้เกิดแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิด ซึ่งมาปรากฏอยู่ใน Napoleon Code หรือประมวลกฎหมายแพ่งในปี ค.ศ. 1804⁴

²นิพนธ์ สะกิมี่, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2550): 12.

³Duncan Fairgrieve, State Liability in Tort : A Comparative Law Study, pp. 9-10.

⁴นิพนธ์ สะกิมี่, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 : 2.

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ศาลปกครองสูงสุดได้เริ่มให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมบางอย่าง เช่น การสร้างถนน (คดี Combault d' Auteuil ลงวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.1828) บริการส่งไปรษณีย์ (คดี Dupart ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1844) และงานของตำรวจ แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในครั้งแรกของศตวรรษที่ 19 โดยรัฐเริ่มต้องรับผิดชอบต่อกรรมการกระทำบางอย่าง แต่หลักที่ว่า “รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ” ยังคงเป็นหลักทั่วไป โดยเป็นสิ่งที่คู่เคียงกันกับความเป็นอธิปไตยของรัฐ ซึ่งถือเป็นหลักที่ตกทอดมาจากระบบการปกครองแบบเก่า แม้ในสมัยที่รัฐอยู่ในระบบที่เรียกว่า รัฐเสรีนิยม พบว่าหลักรัฐไม่ต้องรับผิดชอบจะไม่เป็นธรรมกับเอกชนแต่ก็เป็นที่ยอมรับได้ เพราะสมัยนั้นรัฐจำกัดบทบาทของตนเองไว้อย่างแคบ โอกาสที่รัฐจะไปก่อให้เกิดความเสียหายจึงมีไม่มากนัก⁵

ในเวลาต่อมา เมื่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในชีวิตประจำวันของพลเมืองมากขึ้น และมีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเพิ่มขึ้นไปด้วย ด้วยเหตุผลทางสังคมและแนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปเกี่ยวกับหลักนิติรัฐจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือต่อเอกชนที่ต้องได้รับความเดือดร้อนทุกข์ยากในหลายกรณีด้วยกัน ในทางทฤษฎีนั้น หลักความรับผิดชอบต่อฝ่ายปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ซึ่งอธิบายได้ว่าการดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้น สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำก็เพื่อประโยชน์ของราษฎรทุกคน จะให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินกิจการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ประชาชนทุกคนต้องเป็นผู้รับภาระนั้นโดยมีรัฐเป็นผู้แทน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดกรณีการเลือกปฏิบัติขึ้นและการชดเชยค่าเสียหายจะเป็นวิธีทำให้ความสมดุลที่เสียไปแล้วกลับคืนมาได้

การพัฒนาหลักความรับผิดชอบต่อรัฐได้เริ่มต้นขึ้นเป็นการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในเรื่องความรับผิดชอบต่อรัฐในความเสียหายที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะได้รับการรับรองไว้เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงมีกฎหมายที่บัญญัติให้สามารถเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีและเจ้าหน้าที่ของกองทัพได้ และไม่นำหลักเรื่องรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อมาใช้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในทางแพ่ง และกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรณีทั้งสองอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁷

⁵ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p. 9.

⁶ สำนักงานศาลปกครอง, *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547), หน้า 293.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 294.

ต่อมา หลักความรับผิดชอบของรัฐได้รับการยอมรับมากขึ้นแม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยคำพิพากษาที่สำคัญคือ คดี Blanco ของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ซึ่งได้พิพากษาไว้เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งของรัฐไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก คือยอมรับความรับผิดของรัฐ ประการที่สอง ยอมรับว่าหลักความรับผิดของรัฐอยู่ในระบบพิเศษ โดยยืดหยุ่นและแปรผันได้ เพื่อให้หลักความรับผิดที่เข้ากับรัฐแตกต่างไปจากความรับผิดที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่ง และประการสุดท้าย คือศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีความรับผิดทางแพ่งของรัฐคือศาลปกครอง⁸ คำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นการยอมรับความมีอยู่ของหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยที่ไม่มีตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้ และให้คดีที่ฟ้องรัฐให้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในคดีนี้มีผลต่อเขตอำนาจของศาลปกครองต่อรัฐบาลกลาง แต่ต่อมาเขตอำนาจของศาลปกครองได้ขยายไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคดี Feutry ในปี ค.ศ.1908 ด้วย ทั้งนี้ พัฒนาการของความรับผิดชอบของรัฐจนถึงปัจจุบันยังมีขอบเขตจำกัดในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดต่อการกระทำของรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศสและประเทศอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมาตรการปกป้องพลเมืองและทรัพย์สินของฝรั่งเศสในต่างประเทศ เนื่องจากการกระทำของรัฐบาลได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความคุ้มครองการกระทำของรัฐบาลถูกจำกัดขอบเขตลงเรื่อยๆ ก็ตาม⁹

ความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยค่าเสียหายได้ขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นเรื่อยๆ จนได้กลายเป็นหลักทั่วไปให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมที่รัฐได้จัดทำ โดยมาแทนหลักรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบมีได้หลากหลายและไม่จำกัดส่วนใหญ่การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐมักต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเรียกว่าการกระทำที่ผิดกฎหมาย ถือว่าความรับผิดชอบจากการกระทำผิดเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หลักกฎหมายใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นคือ ความรับผิดชอบเกิดได้โดยปราศจากการทำความผิดก็ได้ หรือทฤษฎีความเสี่ยงภัย* ได้เกิดขึ้น โดยท่านอาจารย์

⁸นิพนธ์ สะกิมิ, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 : 13.

⁹Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p. 14.

* บางตำราเรียกทฤษฎีความเสี่ยงภัยว่า “ทฤษฎีรับภัย” ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า ทฤษฎีความเสี่ยงภัย

Saleilles¹⁰ เป็นผู้ให้กำเนิดทฤษฎีนี้ชนิดแท้ที่สุดซึ่งถือว่าผู้ใดกระทำผู้หนึ่งก็รับภัยแห่งการกระทำนั้นด้วย การชดใช้ค่าเสียหายตามทฤษฎีนี้ไม่เอาเรื่องความผิดมาพิจารณาแต่จะพิจารณาว่าผู้ใดกระทำให้เกิดสภาพความเสียหาย และหากมีความเสียหายจากภัยนั้นผู้หนึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในปี ค.ศ. 1902 ได้มีการเสนอร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง โดยเสนอตัดคำว่า “ความผิด” ออกเพื่อให้ความเสียหายได้รับการชดใช้ในทุกกรณี แต่ร่างกฎหมายนี้ก็ไม่มีผ่านรัฐสภา โดยเหตุผลว่าจะทำให้มาตรา 1382 มีความหมายกว้างเกินไป จนทำให้ขาดความมั่นคงทางกฎหมาย (sécurité juridique) อย่างไรก็ตามการชดใช้ความเสียหายโดยไม่มีกรกระทำผิด หรือทฤษฎีความเสียหายนี้ไม่ใช่จะไม่มีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งเสียเลย เพราะเมื่อพิจารณาไปยังหลักเรื่องความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากสิ่งของตามมาตรา 1384 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลต้องรับผิดชอบไม่เพียงแต่ความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของตน แต่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือสิ่งของที่ตนดูแลรักษาด้วย” ก็เห็นว่าบทบัญญัตินี้ไม่มีองค์ประกอบ “ความผิด” เลย เมื่อสิ่งของที่ตนดูแลก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้หนึ่งก็ต้องรับผิดชอบ จะต่อสู้ว่าตนได้ดูแลรักษาสิ่งของนั้นอย่างวิญญูชนเพื่อพ้นความรับผิดชอบไม่ได้ แต่จะหลุดพ้นความรับผิดชอบก็เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น คือ เหตุสุดวิสัย ทฤษฎีความเสียหายหรือหลักตามมาตรา 1384 มิได้กว้างเกินไปจนน่ากลัว ดังที่รัฐสภาใช้เป็นเหตุผลในการผ่านร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1382 เพราะว่าหลักกฎหมายในเรื่องนี้ก็ยังยึดหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ซึ่งกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับเครื่องจักรที่สลับซับซ้อนจะนำทฤษฎีความเสียหายไปบัญญัติไว้อยู่เสมอ เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน (ในโรงงาน) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจราจรทางอากาศ หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือ รวมทั้งในหลักกฎหมายปกครองว่าด้วยความรับผิดโดยไม่มี ความผิดซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้สร้างขึ้น¹¹

ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดขึ้นแม้ไม่มีกรกระทำผิดส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ปล่อยให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีกรชดใช้เยียวยา ซึ่งสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (Solidarité nationale)¹² หรือจัดเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีเท่านั้นที่เป็นความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิด หรือความรับผิดชอบจากการกระทำผิดร้ายแรง (faute lourde) ค่าพิพาทศาลปกครองสูงสุดในหลายเรื่องมี

¹⁰ จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), หน้า 108.

¹¹ นิพนธ์ ฮะกีมี, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 : 4-5.

¹² ฌ็อง-โกลิต เวเนเซีย, “การพัฒนาเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 3,1 (มกราคม-เมษายน 2546): 25.

พัฒนาการของความรับผิดชอบจากการมีความผิดร้ายแรงไปเป็นการมีความผิดธรรมดา ก็เพียงพอให้เกิดความรับผิดชอบได้ เช่น ความรับผิดชอบจากการปฏิบัติกรช่วยเหลือเรือในทะเล ซึ่งแต่เดิมต้องการความผิดร้ายแรงในการรับผิดชอบ (คดี *Ministre des Transports c. Dame Simon* ลงวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ.1970) คำพิพากษาในคดีดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าปกป้องฝ่ายปกครอง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1997 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในคดี *M. Theux* ลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ.1997 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้ความรับผิดชอบของรัฐขึ้นอยู่กับความผิดธรรมดาในการเข้าช่วยเหลือทางการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งแนวคำวินิจฉัยนี้สามารถนำมาปรับใช้กับการช่วยเหลือในเหตุฉุกเฉินอื่นๆ เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม ฯลฯ

ในช่วงตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ฝรั่งเศสพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้หลักความรับผิดชอบโดยที่ไม่ได้กระทำความผิดกับกรณีต่างๆ มากขึ้น ซึ่งการปรับใช้หลักดังกล่าวมีที่มาสำคัญ 2 ประการ คือ จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ความรับผิดชอบโดยไม่ได้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีแนวโน้มของการขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่น ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากความเสียหายอันเนื่องมาจากสิ่งของหรือวัตถุอันตรายซึ่งอยู่ในการดูแลของฝ่ายปกครอง หรือเนื่องมาจากกิจกรรมที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดอันตรายได้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลได้นำหลักการนี้ไปใช้ในกรณีความเสียหายที่เกิดจากอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือกรณีที่กิจกรรมของฝ่ายปกครองเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายได้ เช่น กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากผู้ที่มีสถานะเป็นผู้ถูกคุมขังและได้รับอนุญาตให้ออกมาจากเรือนจำได้¹³

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบกรณีไม่ได้กระทำความผิดมีการพัฒนาเป็นอย่างมากในเรื่องของการรักษาพยาบาล โดยในปี ค.ศ. 1992 ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในเรื่องความรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลไว้ โดยเปลี่ยนแปลงหลักเดิมที่ว่าโรงพยาบาลจะต้องรับผิดชอบต่อเมื่อมีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงเท่านั้น เป็นการยอมรับว่าการกระทำความผิดในระดับปกติก็อาจทำให้เกิดความรับผิดชอบของโรงพยาบาลได้ และในเวลาต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยไม่ได้กระทำความผิดในกรณีของผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบำบัดรักษา หรือการใส่ยาบำบัดรักษาเป็นครั้งแรก และผลที่เกิดขึ้นนั้นถือได้ว่าเป็นผลที่ไม่น่าจะเป็นปกติ ดังนั้น การขยายตัวของกรณีที่เป็นความรับผิดชอบโดยไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งเกิดจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้นมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันความรับผิดชอบในลักษณะนี้ที่มาจากบทบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีเพิ่มขึ้นมากด้วยเช่นกัน¹⁴

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

นับตั้งแต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ให้เยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุในการทำงาน หลังจากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายในเรื่องอุบัติเหตุในการทำงาน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินช่วยเหลือข้าราชการ ในขณะเดียวกันเนื่องจากแนวความคิดในเรื่องการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ จึงได้ออกกฎหมายทั้งสิ้นสองฉบับเพื่อให้ชดใช้เยียวยาให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสงครามในสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากนั้นยังมีอีกตัวอย่างหนึ่งซึ่งถือว่าค่อนข้างจะเก่าและมีมานานแล้ว คือ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับนักเรียนในสถานศึกษาของรัฐ ในกรณีนี้ความรับผิดชอบของรัฐจะเข้าไปแทนที่ความรับผิดชอบของครูหรือผู้สอน แม้ว่าในกรณีที่ครูหรือผู้สอนจะเป็นผู้กระทำละเมิดเป็นการส่วนตัวก็ตาม โดยรัฐมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยกับบุคคลภายนอกซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย หรือฟ้องครูหรือผู้สอนซึ่งได้กระทำความผิดในทางส่วนตัว¹⁵

ในปี ค.ศ. 1977 ได้มีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาให้กับผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาที่ไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อน คือบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายอันเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้อื่น และต้องเป็นกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถได้รับการชดใช้เยียวยาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น แต่ไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด หรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่ผู้กระทำนั้นไม่อยู่ในภาวะที่จะชำระหนี้ได้ โดยอาจมีหนี้สินล้นพ้นตัว¹⁶

นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายที่กำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการก่อการร้าย โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1985 กำหนดให้การชดใช้ความเสียหายจากการก่อการร้ายเป็นการชดใช้โดยผ่านกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเป็นกองทุนรับประกัน ซึ่งเงินในกองทุนได้มาจากสัญญาประกันภัย กรณีนี้เป็นเฉพาะความเสียหายอันเกิดขึ้นกับร่างกายที่จะเอาเงินมาจากกองทุนเพื่อชดใช้ให้ สำหรับกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินนั้น สัญญาประกันภัยไม่สามารถที่จะปฏิเสธความเสียหายอันเกิดขึ้นมาจากการก่อการร้ายได้ และกฎหมายที่ให้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ป่วยโรคเอดส์ เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ในกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดให้มีการชดใช้ความเสียหายกรณีที่มีการติดเชื้อเอดส์อันเนื่องมาจากการถ่ายเลือดหรือการฉีดสารผ่านเส้นเลือด ในกรณีเกี่ยวกับโรคเอดส์นั้น การชดใช้ความเสียหายจะเป็นการชดใช้เต็มจำนวนเช่นเดียวกัน และเป็นการชดใช้มาจากกองทุนซึ่งตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

ความรับผิดชอบของรัฐมีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากหลักไม่ต้องรับผิดชอบซึ่งสืบทอดมาจากแนวความคิดในระบบการปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเมื่อสภาพสังคม และระบบการปกครองประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลง จนทำให้รัฐต้องเริ่มรับผิดชอบในกรณีต่างๆ และได้เพิ่มความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้ โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27 - 28.

สูงสุด และศาลยุติธรรม รวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของฝรั่งเศส ขณะเดียวกัน ก็ทำให้มีแนวโน้มไปในทางที่จะกำหนดให้มีหลักเรื่องความรับผิดชอบกรณีไม่ได้กระทำความผิด เพิ่มมากขึ้นด้วย และกรณีดังกล่าวนี้เองถือว่าเป็นลักษณะเด่นหรือลักษณะพิเศษของพัฒนาการของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสในปัจจุบัน¹⁷

2.1.2 ความเป็นมาของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกับหลักที่ถือปฏิบัติกันในประเทศอังกฤษที่ว่า “The King can do no wrong” และหลักที่ถือกันในฝรั่งเศสว่า “รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งเนื่องจากการกระทำของรัฐ” การฟ้องให้ข้าราชการบริหารรับผิดชอบประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับมูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับมูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไต่ถามตีไต่ถามโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน”¹⁸

ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องตีไต่ถาม จำจง สำหรับการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะที่เป็นหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์นั้น ศาลฎีกาของไทยได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ในปี ร.ศ. 121 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ ในปี ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้ชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้วกระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา หรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลยเอง เมื่อผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมิอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ โดยที่กระทรวงและกรมไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาว่า ผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวได้หรือไม่ ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือ ต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็น

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁸ กิติกุล กิตติวโรตม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 49.

ส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิฑูรว่า¹⁹ “พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ แลที่ว่านี้กินตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลย ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัวเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำความผิดฟ้องร้องได้”²⁰

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 พ.ศ. 2468 กระทรวงและกรมจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72 และมาตรา 70 ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทมาตราก่อนนี้ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” และมาตรา 76 ที่บัญญัติว่า “ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่นๆ ก็ดี ของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไซ้ร้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ภายหลัง” มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้นิติบุคคลนั้นจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ว่ามีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ภายหลัง” จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า กระทรวงและกรมเมื่อถูกฟ้องจำต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ ศาลฎีกายังคงถือหลักเดิมว่า กระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ หากกระทรวงและกรมไม่มาหรือไม่สมัครใจที่จะมาศาล ศาลก็จะยกฟ้องโจทก์ โจทก์คงฟ้องให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวเช่นเดิม²¹

ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2380) ซึ่งบัญญัติให้ชาวบ้านราษฎรในระยะทาง 5 เส้น จากสถานที่เกิดการปล้นจะต้องช่วยกันออกเงินให้แก่ผู้ที่ถูกคนร้ายปล้นทรัพย์ เพื่อใช้ทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกปล้นทรัพย์ แต่ที่น่าสนใจในกฎหมายฉบับนี้คือ ข้อกำหนดที่ว่าถ้าในกรณีที่มีจำนวนเงินที่ชาวบ้านออกทั้งหมดเมื่อรวมเข้าแล้ว ยังไม่พอแก่ค่าเสียหายซึ่งเจ้าของทรัพย์ควรจะได้รับ กฎหมายอนุญาตให้ตระลาการมีอำนาจสั่งให้เอาเงินหลวงออกเพิ่มเติมจนครบเพียงพอแก่จำนวนที่ควรจะได้รับ การที่มี

¹⁹พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล), หลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่ง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (รัตนโกสินทร์ศก 129: 2463), หน้า 27-29, อ้างถึงใน กิติกุล กิตติวโรดม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 50.

²⁰กิติกุล กิตติวโรดม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 50.

²¹กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 168 – 169.

บทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อความรับผิดชอบของเอกชนตั้งอยู่ในขอบเขตที่สมควร ฉะนั้น เมื่อยังขาดอยู่เท่าใดรัฐก็ยอมช่วยเหลือให้เสียเอง ไม่กลับไปบังคับให้ผู้掏เงินส่วนรับผิดชอบของตนแล้วนั้น ต้องออกเพิ่มเติมอีกเพราะจะเป็นการบังคับมากเกินไป แต่กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น ได้ถูกยกเลิกในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามประกาศลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441)²²

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 เริ่มมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 44 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เป็นที่ยอมรับและมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 42 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 51 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานไว้ โดยได้ตัดข้อความตอนท้ายที่ให้รับผิดชอบเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้างออก²³ กล่าวคือมิได้บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับเจ้าพนักงานว่าอยู่ในฐานะใดซึ่งบัญญัติไว้เหมือนกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

เมื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²⁴ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²⁵ จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันโดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานประเภทต่างๆ ได้เหมือนกัน ได้แก่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และยังเป็น การฟ้องให้รับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น เหมือนกันอีกด้วย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวมีข้อแตกต่างกันตรงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานไว้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ต้องมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ด้วย

²² สุจิน ชื่อสุวรรณ, “ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 125.

²³ กิติกุล กิตติวิโรตม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 51.

²⁴ มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²⁵ มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในช่วงแรก พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบหรือความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการพัฒนาไปพร้อมกับความรับผิดชอบของเอกชน โดยไม่ได้แบ่งแยกหลักความรับผิดชอบของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างหากจากความรับผิดชอบของเอกชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายที่นำมาใช้บังคับคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยผู้แทนของนิติบุคคลตามมาตรา 76 และลักษณะละเมิดตามมาตรา 420 – 452 กล่าวคือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ในการกระทำของเจ้าหน้าที่ และเมื่อชดใช้ไปเท่าใดหน่วยงานก็อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ในทำนองเดียวกับความรับผิดชอบของนายจ้างหรือตัวการ แทนลูกจ้างหรือตัวแทน ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเต็มจำนวนที่ชดใช้ไป นอกจากนี้ตามมาตรา 432 ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วม โดยจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ และผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย หลักดังกล่าวใช้มาเรื่อยจนกระทั่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับในเวลาต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลง

การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่และผู้เสียหาย รวมทั้งไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาของศาลให้ชดใช้เท่านั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องดำเนินคดีซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลา จึงจะมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนซึ่งอาจไม่คุ้มค่างบค่าใช้จ่ายที่เสียไป การให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอ แม้จะด้วยความเผลอเรอตามวิสัยของปุถุชน ย่อมไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ การที่จะให้หน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่นั้นด้วย การนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ดี การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่คนอื่นด้วยก็ดี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจในงานตามหน้าที่ของตนเท่าที่ควร เป็นผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะได้²⁶

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ มีผลให้การกระทำที่เป็นละเมิดตามประมวล

²⁶ กิติกุล กิตติวโรตม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 52-55.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยมีเหตุผลว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐจึงควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่บางประเภทที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย หากเป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁷

เมื่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์มิใช่ต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายเสมอ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิด การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนแยกต่างหากจากกัน โดยคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ²⁸

ถึงแม้ว่าสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้ หากไม่พอใจการวินิจฉัยของหน่วยงานก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ เป็นการรับรองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายไว้ ซึ่งการฟ้องคดีให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจต้องประสบกับปัญหาเขตอำนาจของศาล เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ จึงมีปัญหากเกิดขึ้นเสมอเกี่ยวกับว่าคดีที่ฟ้องยังศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดกันแน่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีหลายประการ ทำให้การใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานภาครัฐมีความยุ่งยากอยู่พอสมควร

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-85.

โดยสรุป ในปัจจุบันกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายที่นำมาใช้บังคับคือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวพันกับความรับผิดชอบของรัฐอยู่ด้วยดังได้กล่าวไปแล้ว แต่เป็นหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทั้งนี้นอกเหนือจากกระทำละเมิดแล้วยังมีการกระทำอย่างอื่นที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด โดยที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบโดยไม่มีการกระทำผิด แต่เห็นได้ว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหลายฉบับที่อยู่กระจัดกระจายทั่วไป โดยไม่ได้รวบรวมไว้ด้วยกัน ที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำบางอย่างของรัฐที่ไม่ได้กระทำการอันเป็นความผิด แต่เป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือต่อประโยชน์ส่วนรวม บางกรณีเป็นการที่ฝ่ายปกครองมีภารกิจต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องทำให้เกิดภาวะหรือความเสียหายแก่ประชาชน กฎหมายจึงบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับภาระชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว

2.2 สาระสำคัญของหลักความรับผิดชอบ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ใช้คำว่า “Responsabilité” ซึ่งอาจมีความหมายในรายละเอียดแตกต่างกันบ้างขึ้นอยู่กับสาขากฎหมาย เช่น ความรับผิดชอบในทางกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบในทางอาญา หรือความรับผิดชอบของอำนาจมหาชน²⁹ เป็นต้น ในสาระสำคัญมีความหมายถึงกรณีที่บุคคลทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือรัฐมีหน้าที่หรือความผูกมัดที่ต้องชดเชยหรือแก้ไขเยียวยาสิ่งที่ตนได้ทำขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ การใช้ถ้อยคำว่า “ความรับผิดชอบ” จึงบ่งบอกความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ความรับผิด” ที่นักนิติศาสตร์ไทยคุ้นเคย เนื่องจากการใช้คำว่าความรับผิดมักเข้าใจจำกัดว่าเป็นเรื่องความรับผิดทางละเมิดหรือกรณีที่มีการกระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้การศึกษาและพัฒนาหลักนี้ขึ้นในระบบกฎหมายไทยทำได้ยากยิ่งขึ้น ในวิทยานิพนธ์นี้จึงใช้คำว่า “ความรับผิดชอบ” แทนคำว่า “ความรับผิด”

โดยปกติการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐมักเป็นการกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำการแทนรัฐ เนื่องจากรัฐหาได้มีตัวตนและมีชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดาไม่ รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รัฐจำเป็นต้องมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ แทนตนและในนามของตน เรียกว่าเป็นผู้แทน

²⁹ Raymond Guillien et Jean VINCENT, *Lexique de Termes Juridiques*, แปลโดย บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 7^e éd.(Paris: Dalloz, 1988), p. 402.

ของนิติบุคคล ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ซึ่งมีข้อยกเว้นในบางกรณีแม้การกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นโดยการกระทำของรัฐหรือผู้แทนรัฐ ก็ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐ

2.2.1 ประเภทของความรับผิดชอบ

ในระบบความรับผิดชอบนั้น การกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้นอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรียกว่า การกระทำละเมิด (la responsabilité pour faute) หรือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายอันก่อให้เกิดความเสียหาย ที่เรียกว่า ความรับผิดชอบอย่างอื่น* (la responsabilité sans faute)³⁰ ดังนั้น จึงแบ่งความรับผิดชอบได้เป็นความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบของความผิดของผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหาย และความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่ไม่คำนึงถึงการกระทำที่เป็นความผิดใดๆ

2.2.1.1 ความรับผิดชอบโดยมีเหตุจากความผิด : “ความรับผิดชอบทางละเมิด”

ความหมายของคำว่า ละเมิด คือ การทำให้ผู้อื่นเสียหายโดยการล่วงสิทธิผิดหน้าที่³¹ โดยบุคคลทั่วไปย่อมมีสิทธิที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิด ผู้ใดกระทำจึงเป็นการล่วงสิทธิผิดหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีต่อบุคคลอื่น และผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดเพื่อชดใช้แก่ตนได้

2.2.1.1.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส มีแนวความคิดว่ารบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน แต่เมื่อพิจารณาถึงแก่นสาระของหลักกฎหมายความรับผิดของรัฐตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสต่างๆ แล้ว สาระของหลักความรับผิดทางแพ่งในประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1382 มาตรา 1383 และมาตรา 1384 ยังเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดในกรณีความรับผิด

* ความรับผิดชอบอย่างอื่นเป็นถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความหมายตรงกับคำว่า ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

³⁰เจตน์ สถาวรศีลพร, “การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” เอกสารในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 33.

³¹วารี นาสกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรรู้ได้ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518), หน้า 2.

ที่ต้องมีการกระทำความผิด มีความเสียหายและมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและความเสียหาย³²

มาตรา 1382 และมาตรา 1383 วางหลักทั่วไปเรื่องความรับผิด โดยมาตรา 1382 มีความว่า การกระทำความผิดให้บุคคลอื่นเสียหาย ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนมาตรา 1383 ได้ขยายหลักของมาตรา 1382 โดยบัญญัติว่า การกระทำความผิดให้บุคคลอื่นเสียหายซึ่งต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำโดยจงใจก็ได้แต่อาจเกิดจากการประมาทเลินเล่อ บทบัญญัติทั้งสองเป็นการวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งต่อมาได้รับการพัฒนาจนไปปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางฝ่ายปกครอง³³

หลักกฎหมายเรื่องละเมิดของฝรั่งเศสจะคล้ายกับของไทย คือ ต้องมีความเสียหาย ความผิด และความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหาย³⁴

ก. ความเสียหาย หลักของความเสียหาย คือ ต้องแน่นอน เพื่อที่จะคำนวณค่าสินไหมทดแทนได้ ความเสียหายที่แน่นอนจะพบได้ง่ายในการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สิน มีข้อที่น่าสังเกตว่ามาตรา 1382 มิได้กล่าวถึงความเสียหายทางศีลธรรม (préjudice moral) เหมือนกับกรณีมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ที่กล่าวถึง “ความเสียหายแก่เสรีภาพ... หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด” หรือมาตรา 423 ที่กล่าวถึง “...เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณ...” อย่างไรก็ตาม นักนิติศาสตร์ฝรั่งเศสได้ตีความหลักละเมิดในแนวความคิดของศีลธรรมศาสนาคริสต์ โดยกล่าวว่าเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นต้องแก้ไขได้ในทุกกรณี โดยใช้ 2 แนวทางคือ หาทรัพย์สินชนิด ประเภทหรือรุ่นเดียวกันมาทดแทนสำหรับความเสียหายที่แน่นอนชัดเจน หรือให้สิ่งตอบแทนให้สมกับความเสียหายสำหรับความเสียหายที่ไม่แน่นอน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1833 ศาลสูงฝรั่งเศสได้ยอมรับแนวทางที่ให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในทางศีลธรรมได้ และได้ยึดถือเป็นหลักกฎหมายตั้งแต่นั้นมา

ข. ความผิด เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรา 1382 ใช้คำว่า การกระทำความผิดซึ่งกว้างกว่ามาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้คำว่า โดยผิดกฎหมาย (ความหมายที่แท้จริงคือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามตัวบทภาษาอังกฤษคือ unlawful)

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหาย เป็นการไม่เพียงพอที่มีแค่ “การกระทำ” และ “ความเสียหาย” จำต้องค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างสองสิ่งนั้นด้วย อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของความรับผิดทางแพ่ง

³²นิพนธ์ ฮะกีมี, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 : 18.

³³เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

นอกจากนี้ได้ยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน และจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท³⁵

1) การกระทำผิดส่วนตัว (faute personnelle) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเยียวยาผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีคือศาลยุติธรรม และคดีพิจารณาโดยใช้หลักกฎหมายเอกชน

ศาสตราจารย์ Georges Dupuis³⁶ ได้สรุปจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดว่า การกระทำผิดส่วนตัวมี 3 ประการ คือ

1.1) เมื่อการกระทำผิดนั้นมิได้อยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการดำเนินชีวิตส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เพราะไม่มีความสัมพันธ์ใดๆเลยกับภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

1.2) เมื่อมีการกระทำผิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำผิดนั้นกระทำโดยเจตนา (เช่น ด้วยแรงแค้น) หรือเป็นการกระทำที่รุนแรงอย่างมาก กรณีดังนี้ถือว่าเป็นการกระทำที่หลุดหรือขาดจากหน้าที่แล้ว

1.3) การกระทำผิดที่ไม่ได้ทำในหน้าที่แต่มีความต่อเนื่องกับหน้าที่ เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถไปในหน้าที่ และได้ขับรถเลยไปในเส้นทางอื่นอันเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งครอบครองอาวุธปืนโดยถูกต้อง แต่เกิดอุบัติเหตุจากปืนอันเนื่องจากการนำไปใช้ส่วนตัว ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี Litzier ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ.1954 เจ้าหน้าที่ตุลาการใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

2) การกระทำผิดในหน้าที่ (faute de service) เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนโดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำ ในกรณีประเภทนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบใน

³⁵ L.N. Brown and J.F. Garner, French Administrative Law, pp. 99-109, อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “บันทึก เรื่อง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ,” เอกสารรวมหลักกฎหมายปกครองจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 279-280.

³⁶ Georges Dupuis, Droit administratif, 7^e éd.(Paris: Armand Colin, 2000), pp. 534-535, อ้างถึงใน นิพนธ์ สะกิมี่, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 : 14-15.

ความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว ศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลปกครอง

นักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมักแบ่งความผิดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็น 3 ลักษณะ³⁷ ดังนี้

2.1) กรณีที่มีการปฏิบัติราชการโดยไม่ชอบ จะถือว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติราชการโดยไม่ชอบ หากปรากฏว่ากรณีไม่เป็นไปตาม “มาตรฐานการกระทำที่วิญญูชนพึงกระทำ” โดยถือว่าเกิดความผิดแล้วหากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น วิญญูชนอาจคาดเห็นและหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีนั้น หน่วยงานของรัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดแก่เอกชน

2.2) กรณีที่มีได้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำ เป็นการงดเว้นกระทำการ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การกระทำความผิดของรัฐอาจจะเป็นการกระทำอันใดอันหนึ่งหรือการงดเว้นการกระทำซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำก็ได้ หากรัฐงดเว้นกระทำการดังกล่าวรัฐก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชน ทั้งนี้ก็เพราะงานราชการหรือการบริการสาธารณะมิใช่เป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกจะกระทำการหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติ

2.3) กรณีที่ปฏิบัติราชการล่าช้ากว่าที่ควร โดยปกติรัฐจะต้องปฏิบัติตามอันเป็นหน้าที่ของตนภายในเวลาอันสมควร หากรัฐมิได้ปฏิบัติตามดังกล่าวภายในเวลาอันสมควรแล้ว ถือว่ารัฐกระทำผิดและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชน

3) ความรับผิดชอบร่วมกัน (cumul de responsabilité) เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว อันเนื่องมาจากการกระทำเดียวกัน ขอบเขตความรับผิดชอบในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวางโดยเป็นนโยบายในทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา เพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินเพียงพอจะชดใช้ได้ดีพอก็ได้ และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องร้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Lemonnier ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1918 เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืน ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกกระสุนปืนมาแล้วแต่นายกเทศมนมตรียังคงไม่ยอมรับฟังและให้แข่งขันยิงปืนต่อไป

³⁷ วรุฒิ ทวาทศิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), หน้า 588 – 589.

จนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบกัน องค์กรของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ส่วนความรับผิดชอบแต่ละฝ่ายที่จะต้องเป็นไปตามสัดส่วน ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Delville ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับขณะตนเมาไม่ได้สติจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการพิสูจน์ได้ว่าในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ความบกพร่องของเบรคมีส่วนก่อให้เกิดเหตุด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้เมื่อต้องรับผิดชอบในผลละเมิดไปเต็มแล้วก็อาจมาฟ้องไล่เบี้ยจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิด คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้รัฐร่วมรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครึ่งหนึ่ง อีกคดีหนึ่งคือ คดี Laruelle ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 เจ้าหน้าที่ของรัฐขโมยรถราชการไปใช้ในงานส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ารัฐควบคุมดูแลรถบกพร่องจึงเกิดการขโมยรถไปใช้ กรณีนี้เป็นกรณีละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใดก็อาจไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เต็มจำนวน

ในการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเสมอไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่างๆ ได้เต็มที่ ปกติรัฐจึงฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะที่มีการกระทำโดยจงใจ โดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

2.2.1.1.2 ความรับผิดทางละเมิดของไทย

ในเรื่องการกระทำละเมิดของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ต้องนำหลักในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ได้ให้ความหมายคำว่าละเมิดเอาไว้ การกระทำใดเป็นละเมิดหรือไม่ ต้องรับผิดชอบเพียงใดและได้เรียกวันหรือจำกัดความรับผิดหรือไม่ จึงต้องนำหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิด ค่าสินไหมทดแทน และนිරโทษกรรมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล ขณะเดียวกันก็มีความเกี่ยวพันกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระชดเชยค่าสินไหม

ทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไปก่อน แต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาว่าละเมิดนั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือไม่ โดยหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานในภายหลังได้ถ้าปรากฏว่าการละเมิดนั้นเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา ไม่ถึงขั้นร้ายแรงแล้ว ความรับผิดชอบก็จะตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ

การกระทำที่จัดว่าเป็นละเมิด ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 420* แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแยกองค์ประกอบได้ดังนี้³⁸

1) การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำ หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำอีกด้วย แต่ต้องเป็นการงดเว้นหรือละเว้นไม่กระทำการที่มีหน้าที่ต้องทำ อาจเป็นหน้าที่ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบหรือหน้าที่ที่เกิดจากสัญญาหรือหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชนหรือหน้าที่อันเกิดจากความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่างผู้งดเว้นกับผู้เสียหายก็ได้³⁹ ตัวอย่างการละเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1975/2528 “กรมทางหลวง จำเลยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการซ่อมแซมก่อสร้างบำรุงรักษาถนนที่เกิดเหตุ ย่อมมีหน้าที่ควบคุมจัดให้มีเครื่องหมายและสัญญาณจราจรในบริเวณก่อสร้างซ่อมแซมถนน แม้จะจัดให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างดำเนินการก่อสร้างซ่อมแซม ก็ต้องควบคุมให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างติดตั้งเครื่องหมายและสัญญาณจราจรขึ้นให้ถูกต้อง ถ้ามิได้ติดตั้งให้ถูกต้องแล้วเกิดความเสียหาย จำเลยย่อมจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายด้วย”

หากเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายจะหมายถึงการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) รวมรวมถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกลับแก่งัดผู้อื่น การกระทำโดยผิด

* มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

³⁸ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2540), หน้า 6.

³⁹ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, หลักกฎหมายละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 36-41.

กฎหมายตามมาตรา 420 มี 2 นัย⁴⁰ คือ นัยแรก มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และนัยที่สอง คือ ผู้กระทำการทำการโดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้กระทำได้ เป็นการประทุษร้ายต่อสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากอำนาจ ดังนั้น ถ้ากระทำโดยมีอำนาจหรือสิทธิที่จะทำได้โดยชอบแล้ว แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็ไม่มีความผิดต่อกฎหมาย และไม่เป็นละเมิด แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน เหตุที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นมา ก็เพราะสิทธินั้นเป็นประโยชน์ของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ อย่างไรก็ตามถ้าผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิของตนภายในขอบเขตแห่งสิทธิ แต่กระทำไปโดยมุ่งประสงค์จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือมุ่งกลั่นแกล้งผู้อื่นแล้ว กฎหมายก็ถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย⁴¹ เช่น กรณีพนักงานสอบสวนไปยึดรถยนต์จากการกระทำผิดกฎหมายมาเพื่อตรวจสอบหาร่องรอยและสอบสวนหาผู้กระทำผิด จะมีอำนาจยึดเท่าที่จำเป็นถ้าเสร็จแล้วต้องคืนหากยึดรถแล้วนำไปเก็บไว้เฉยๆ โดยไม่สอบสวน และไม่ส่งไปให้ทางกองการจราจรตรวจสภาพ ถือว่าพนักงานสอบสวนใช้อำนาจโดยไม่ชอบ เป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ฟ้องฐานละเมิดได้ กรณีที่ถือว่ามีอำนาจทำได้โดยชอบแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี⁴² ดังนี้

ก. กฎหมายให้อำนาจโดยตรง หมายความว่า มีกฎหมายเขียนไว้ชัดๆ เลยว่ากรณีอย่างนี้สามารถที่จะกระทำได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่เป็นความผิดกฎหมายในตัว ไม่เป็นละเมิด เช่น การลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายต่างๆ เมื่อข้าราชการทำผิดวินัยและสอบสวนแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ยอมลงโทษได้ การลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะมาฟ้องผู้บังคับบัญชาฐานละเมิดไม่ได้ หรือกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจจับ ค้น หรือยึดทรัพย์ตามกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่ผิดกฎหมาย

ข. มีอำนาจตามสัญญา เนื่องจากสัญญาเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่ง ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกัน เมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิอีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องมีหน้าที่ ฝ่ายที่มีสิทธิกระทำตามสัญญาแล้วก็มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบ การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการผิดกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด

⁴⁰ นิพนธ์ สะกิมิ, “เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดชอบทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย”, วารสารกรมบัญชีกลาง 50,4 : 8.

⁴¹ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, หลักกฎหมายละเมิด, หน้า 44.

⁴² เฟิง เฟิงนิตติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: หจก.ศิริบรรจุกิจณ์ สเดชั่นนารี, 2545), หน้า 80-105.

ค. มีอำนาจตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมายความว่า การกระทำตามคำตัดสินของศาลไม่เป็นละเมิด แม้เป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว ตราบใดที่ศาลสูงยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นย่อมผูกพันคู่ความ การกระทำตามคำตัดสินของศาลชั้นต้นย่อมชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นละเมิด

ง. เกิดอำนาจจากความยินยอม ถ้าผู้เสียหายยินยอมให้กระทำประทุษร้ายโดยสมัครใจ หรือยอมเข้าสู่อันตรายไม่ว่าจะเป็นการทำต่อร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใด ซึ่งเป็นความยินยอมของผู้สามารถให้ความยินยอมได้ การกระทำนั้นก็ย่อมไม่เป็นละเมิด ความยินยอมนี้จะต้องเกิดจากความสมัครใจโดยแท้ ไม่ใช่เกิดจากกลฉ้อฉล หลอกลวงขู่เข็ญ หรือบังคับ โดยความยินยอมไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้กระทำเพียงแต่ทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นละเมิดเท่านั้นเอง เข้าตามหลักกฎหมายที่ว่า “ความยินยอมของผู้เสียหายทำให้ไม่เป็นละเมิด” หรือ “ความยินยอมไม่เป็นละเมิด” ความยินยอมนี้จะให้ความยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ การนิ่งเฉย ไม่ขัดขืน หรือไม่ขัดขวางคัดค้านต่อการกระทำที่เป็นการประทุษร้าย หรือพฤติกรรมนั้นควรจะขัดขวางห้ามปรามหรือคัดค้าน แต่ไม่ขัดขวาง ไม่ห้ามปราม ไม่คัดค้านก็ถือว่าเป็นความยินยอมโดยปริยาย หลักกฎหมายดังกล่าวได้ใช้มาช้านาน เพราะเมื่อผู้เสียหายสมัครใจเข้าเสี่ยงภัย หรือยอมเข้ารับความเสียหายเอง ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย โดยไม่ต้องคำนึงว่าความยินยอมนั้นขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เพราะไม่ใช่การทำนิติกรรมสัญญา แต่ปัจจุบันหลักกฎหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว โดยความยินยอมนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะเห็นว่าหลักดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย หากเป็นการกระทำโดยได้รับความยินยอมที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การกระทำนั้นย่อมเป็นละเมิดตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

2) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำที่เป็นการจงใจคือการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน กล่าวคือ ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแล้วถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนจะเกิดความเสียหายมากหรือน้อยเพียงใดไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะมีมากกว่าที่คาดคิดไว้ก็เรียกว่าเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว หากเป็นการกระทำโดยสุจริตแต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริง จึงไม่เป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ หากเปรียบเทียบจงใจกับเจตนาตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะเห็นว่าต่างกันเพราะเจตนาต้องมีความมุ่งหมายอันประสงค์หรือเล็งเห็นผลที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะ ส่วนจงใจไม่ต้องมุ่งหมายต่อผลอันใดโดยเฉพาะ เพียงแต่รู้ว่าจะเกิดความเสียหายเท่านั้นก็พอ ดังนั้น การกระทำโดยเจตนาจึงเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่เป็นการกระทำโดยเจตนาเสมอไป สำหรับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อนั้นคือ การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีโดยต้องเปรียบเทียบกับบุคคลที่

ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย

3) เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย โดยเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน และต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำด้วย เนื่องจากความรับผิดทางละเมิดนั้นกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับความเสียหาย หากทำให้คืนสภาพเดิมไม่ได้ ก็พยายามที่จะให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด⁴³

ดังนั้น ผู้กระทำอันเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายในสิทธิดังกล่าวมักจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในความรับผิดทางละเมิดจะต้องเป็นการกระทำผิดกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ถ้ามีการกระทำผิดกฎหมายแต่ไม่เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่การกระทำนั้นไม่ผิดกฎหมายย่อมไม่เป็นละเมิด⁴⁴ ความรับผิดทางละเมิดจึงถือได้ว่าเป็นความรับผิดทางแพ่งประเภทหนึ่ง โดยเป็นแนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดซึ่งเป็นแนวความคิดพื้นฐานของระบบว่าด้วยความรับผิดทั้งในระบบกฎหมายเอกชนและระบบกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ถ้าหากมีผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่นโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ก็ต้องมีการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดนั้นด้วย โดยการกระทำผิดผูกพันให้รัฐต้องรับผิดนั้นมีรากฐานมาจากความผิดของบริการหรือความผิดของหน่วยงาน ซึ่งความผิดอาจเกิดขึ้นได้จากหลายอย่าง เช่น การปฏิบัติการทางวัตถุหรือการกระทำทางกฎหมาย หรือการดำเนินงานที่ไม่ดี การไม่ปฏิบัติการ หรือการบริการล่าช้า ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำที่เลินเล่อ

หากเป็นกรณีองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” นั่นคือผลผลิตของการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองคือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ถ้าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับตั้งเป็นพระราชบัญญัติ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เป็นการกระทำทาง

⁴³ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก, “ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542), หน้า 72 -74.

⁴⁴ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, หน้า 1.

ปกครอง ถ้าการกระทำมิใช่ผลผลิตของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่า บังคับตั้งเป็นพระราชบัญญัติ การกระทำดังกล่าวก็มีใช่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่เป็นเพียง การกระทำประเภทหนึ่งขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ การกระทำ ทางปกครองอาจเป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้⁴⁵

หลักการที่สำคัญหลักหนึ่งของการกระทำทางปกครองก็คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากหากการกระทำของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองแล้ว การกระทำนั้นก็อาจจะเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองได้⁴⁶ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองพอสรุปได้ว่า หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ก็ตามที่อาจมี ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์ของประชาชนคนหนึ่งคนใด ก็ต่อเมื่อมี กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการภายในกรอบหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักการที่ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลเป็นการ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายใน กรอบของกฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองต้องพึงระวังว่าก่อนที่จะกระทำการใดดังกล่าวมานั้น ต้อง ถามตนเองเสมอว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายใดและมาตราใดที่ให้อำนาจตนกระทำได้ ถ้าไม่มีก็ถือ ว่ากระทำไม่ได้ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อ สิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยปกติแล้วจะได้แก่ พระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความรวมถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น หากฝ่ายปกครองกระทำการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ชอบด้วย กฎหมาย และทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนด้วยแล้ว ก็ถือเป็นการกระทำละเมิด ก่อให้เกิด ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่จะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

2.2.1.2 ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เรียกว่า Responsabilité sans faute มีการให้คำนิยามว่า ระบบความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำ หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความรับผิดที่ปราศจากความผิด โดยเป็นความรับผิด

⁴⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2551), หน้า 270-273.

⁴⁶“รายงานการวิจัย เรื่อง การเรียกค่าเสียหายในคดีปกครอง : ศึกษากรณีตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548,” เสนอโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2549.

ที่มาจากหลักความเสี่ยงภัย (ตัวอย่างเช่นวัตถุที่เป็นอันตราย) หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน⁴⁷

ในเรื่องความเสียหายนั้นเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในระหว่างนักนิติศาสตร์ทุกๆ ท่าน ว่าเป็นองค์ประกอบของความรับผิดชอบ หากขาดเสียซึ่งความเสียหายแล้ว ก็จะไม่ทำให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นได้ เพราะผลแห่งความรับผิดชอบคือใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เมื่อไม่มีความเสียหายก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันใด ขณะที่เรื่องความผิด (La faute) นั้น มีนักนิติศาสตร์บางกลุ่มที่เห็นว่าความรับผิดชอบไม่จำเป็นต้องมีการกระทำ ความผิด เพียงแต่ผู้ใดก่อความเสียหายขึ้นก็เพียงพอแล้วให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นได้⁴⁸

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดชอบของรัฐ โดยที่รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่ใช่การกระทำ ละเมิดตามบทบัญญัติมาตรา 420 กล่าวคือไม่มีการกระทำที่เป็นความผิด เช่นในกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐนั้นต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น หลักเรื่องความรับผิดชอบโดยไม่มีการกระทำผิดนี้เป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการแก้ไขเยียวยา⁴⁹

2.2.1.2.1 ความรับผิดชอบที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

ความรับผิดชอบของรัฐในหลายกรณีเกิดขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหาย ถือเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ความเดือดร้อนเสียหายได้รับการแก้ไขบรรเทา จึงมีการตรากฎหมายให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในบางเรื่องกฎหมายอาจกำหนดคล้ายกับว่าให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือเป็นการสงเคราะห์เพื่อเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้ความเสียหายดังกล่าวอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการกระทำใดๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สมควรที่รัฐจะช่วยเยียวยาความเสียหายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

⁴⁷ Rémi Rouquette, *Dictionnaire du droit administratif*, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติกร สำนักงานศาลปกครอง, 3^e éd. (Paris: Moniteur, 2002), p.343.

⁴⁸ จิต เศรษฐบุตร์, *หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), หน้า 103.

⁴⁹ ฌ็อง-โกลิต เวเนเซีย, “การพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 3,1 : 24 – 32.

2.2.1.2 ความรับผิดชอบนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ

ความรับผิดชอบของรัฐที่นอกเหนือจากกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นลักษณะพิเศษของระบบความรับผิดชอบในฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขึ้นมาเฉพาะ โดยมีแนวคำพิพากษาหลายกรณีที่ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด กล่าวคือแม้ไม่ปรากฏว่ารัฐได้กระทำความผิดใดๆ ก็ตาม ก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น เช่น ในกรณีที่ความเสียหายได้เกิดขึ้นจากความบกพร่องของการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ

การศึกษาแนวคิดทางทฤษฎีในระบบความรับผิดชอบของรัฐนั้น ผู้เขียนจะศึกษาแยกตามประเภทของความรับผิดชอบที่แบ่งเป็นความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เนื่องจากความรับผิดชอบทั้งสองระบบนั้นมีแนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างกัน

2.2.2.1 ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด

ความรับผิดทางละเมิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิดนี้มีรากฐานมายาวนาน ตั้งแต่กฎหมายโรมัน โดยความผิด (Fault) หมายถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ส่วนความรับผิดที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความผิด ไม่ถือว่าเป็นละเมิดโดยแท้ (proper delicts) แต่ถูกจัดว่าเป็น quasi delicts⁵⁰

ความรับผิดชอบของรัฐเริ่มมาจากหลักการเดียวกับหลักการในกฎหมายเรื่องละเมิด ซึ่งวางอยู่บนหลักเรื่องความผิดของผู้กระทำละเมิด รัฐจะต้องรับผิดต่อเอกชนก็ต่อเมื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการอันเป็นความผิด⁵¹ ในการพิจารณาความผิดของรัฐนั้น เอกชนไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง รัฐจะต้องรับผิดหากเอกชนสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐ หรือจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะว่า กรณีนี้เป็นการพิจารณาถึงความผิดของรัฐ มิใช่ของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

ตามกฎหมายเอกชนยึดหลักความรับผิดของบุคคลตั้งอยู่บนพื้นฐานความผิด โดยอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า บุคคลทุกคนล้วนอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น

⁵⁰ Lee, R.W., *An Introduction to Roman-Dutch Law*, 3rd ed., 1931, อ้างถึงใน อนันต์ จันทโรภากร, “โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด,” ใน *60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์* (กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรินต์ติ้งเฮ้าส์, 2531), หน้า 96.

⁵¹ วรวุฒิ ทวาทศิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, หน้า 591.

บุคคลหนึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการอันถือได้ว่าเป็นความผิด เช่นกระทำการโดยการปราศจากความระมัดระวังซึ่งวิญญูชนในสถานะเช่นนั้นจะพึงมี เป็นต้น แต่ก็มิใช่ยกเว้นในบางกรณีที่ทำให้บุคคลต้องรับผิดชอบแม้ทั้งที่บุคคลนั้นจะมีได้กระทำการอันเป็นความผิดแต่อย่างใด เช่น กรณีที่นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้างในความเสียหายที่ลูกจ้างได้รับถ้าเป็นการกระทำที่อยู่ในทางการที่จ้าง ซึ่งกฎหมายกำหนดเช่นนี้เพราะว่านายจ้างและลูกจ้างมีได้ อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น กฎหมายจึงชดเชยความไม่เท่าเทียมกันนี้โดยการให้นายจ้าง ต้องรับผิดชอบแม้ในกรณีที่ไม้อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดของนายจ้างก็ตาม

สาเหตุที่ในกฎหมายเอกชนจะต้องกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิดก็เพราะว่า จะเป็นการไม่เป็นธรรมอย่างมาก หากกำหนดให้บุคคลที่ได้กระทำการโดยใช้ความระมัดระวังอย่างเต็มที่แล้ว และมีได้กระทำการอื่นใดอันจะถือได้ว่าเป็นความผิด ต้องมารับผิดชอบชดเชยค่าความเสียหายให้แก่เอกชนอีกคนหนึ่ง ซึ่งบังเอิญได้รับผลกระทบจากการกระทำของบุคคลนั้น

อย่างไรก็ตาม หลักการเรื่องความรับผิดชอบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิดนั้น อาจจะไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ได้กับทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นความรับผิดชอบของรัฐเพราะว่าในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนไม่ได้อยู่บนความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน ซึ่งศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า หลักการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อเอกชนนั้นวางอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างจากหลักการในเรื่องละเมิดของกฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพราะในกฎหมายมหาชนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นของบริการสาธารณะของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามประสานสิทธิของรัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน

ทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายไทยมีปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 5 ตั้งแต่มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 โดยได้อธิบายแนวความคิดมาจากกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสวิส

กฎหมายไทยแบ่งแยกทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิด เป็น 3 ทฤษฎี⁵² คือ

2.2.2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดของผู้ทำละเมิดเอง (Tort Feasor's Liability)

โดยหลักแล้วบุคคลใดกระทำผิด บุคคลนั้นย่อมต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของตนเอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติถึงความรับผิดของผู้ทำละเมิดเองไว้ในมาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 423

⁵² รุ่งธรรม พุ่มเล็ก, “ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2542), หน้า 72 -74.

โดยหลักวิชานิติศาสตร์แล้ว การกระทำที่ถือว่าเป็น “ความผิด” หมายถึงการทำให้เสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ การใช้ความผิดเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดเรียกว่า “liability based on fault” ดังนั้น แม้การกระทำของจำเลยจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นแต่จำเลยกระทำไปโดยสุจริต จำเลยก็ไม่ต้องรับผิด เพราะขาดองค์ประกอบในทางจิตใจ

การพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดหรือไม่ เป็นเรื่องที่โจทก์จะต้องนำสืบ ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายมีความมุ่งประสงค์จะปรามการกระทำในบางเรื่อง กฎหมายก็อาจกำหนดเป็นข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิด และให้เป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมาย เช่น บทบัญญัติมาตรา 422 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด”⁵³

2.2.2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น (Vicarious Liability)

แต่เดิมความรับผิดในทางแพ่งจะรับผิดเฉพาะในการกระทำของตนเอง แต่ต่อมาความคิดดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการให้มีการเพิ่มความรับผิดในการกระทำของบุคคลอื่นด้วย อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีการขยายตัวทางด้านการค้าและอุตสาหกรรม ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมีมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการรับผิดเพื่อการกระทำของบุคคลอื่น เช่น กรณีนายจ้างร่วมรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นเป็นการสะดวกในการหาตัวผู้รับผิดเมื่อความเสียหายเกิดขึ้น

สิ่งที่นี้เป็นพื้นฐานความรับผิดของนายจ้าง มีแนวความคิดอยู่สองสาย คือ สายแรกนั้นเห็นว่าเนื่องจากความรับผิดทางละเมิดเป็นเรื่องของ liability based on fault ดังนั้น นายจ้างจะต้องรับผิดหากปรากฏว่า นายจ้างมีส่วนผิดอยู่ด้วยในการคัดเลือกลูกจ้างที่ไม่เหมาะสมกับงานหรือบกพร่องในการควบคุมบังคับบัญชาลูกจ้าง แต่แนวความคิดอีกสายหนึ่งเห็นว่า แม้นายจ้างจะไม่ได้มีส่วนผิด แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความผิดของลูกจ้าง คือลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อล่วงสิทธิของบุคคลอื่น นายจ้างก็ต้องรับผิดในการทำละเมิดของลูกจ้าง คืออาศัยความผิดของลูกจ้างเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัยความรับผิดของนายจ้าง แต่ต้องปรากฏด้วยว่าสิ่งที่ลูกจ้างได้ทำไปนั้นเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบเขต

⁵³ อนันต์ จันทโรภากร, “โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด,” ใน 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531, หน้า 98.

ของทางการที่จ้าง การใช้ความผิดของลูกจ้างเป็นพื้นฐานของความรับผิดของนายจ้าง ทำให้หลักในเรื่องนี้ต่างไปจากความรับผิดเด็ดขาด⁵⁴

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติถึงความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่นไว้ในมาตรา 425 มาตรา 426 มาตรา 427 มาตรา 429 มาตรา 430 และมาตรา 431

2.2.2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)

แต่เดิมตามทฤษฎีกฎหมายระบบคอมมอนลอว์มีความคิดเห็นว่าคุณคนใดก็ตามที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลอื่นนั้น ทุกกรณีไปโดยไม่คำนึงถึงความผิดของผู้กระทำ การที่บุคคลหนึ่งทำร้ายบุคคลอีกคนหนึ่ง แม้จะเป็นอุบัติเหตุโดยแท้หรือเป็นการป้องกันตนเองก็ตาม บุคคลนั้นก็จะต้องชดเชยค่าเสียหาย จึงมีคำกล่าวไว้ในทางแพ่งนั้นกฎหมายไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำ แต่จะคำนึงถึงความสูญเสียและความเสียหายของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องเสียหายเป็นสำคัญ อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นกฎหมายที่ยอมรับผิดโดยทั่วไปว่า บุคคลใดทำความเสียหาย บุคคลนั้นต้องรับผิด

ต่อมาแนวความคิดนี้เปลี่ยนไปว่า ความรับผิดชอบในความเสียหายควรจะคำนึงถึงความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมมนุษย์ที่พัฒนาขึ้นตามลำดับ จึงเกิดทฤษฎีในกฎหมายลักษณะละเมิดว่า ไม่มีความรับผิดถ้าปราศจากความผิด กล่าวคือ บุคคลใดแม้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ได้กระทำโดยปราศจากความบกพร่องในทางศีลธรรม (คือขาดองค์ประกอบในเรื่องของความผิด) แล้ว บุคคลนั้นไม่ควรที่จะถูกบังคับให้ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น⁵⁵ อย่างไรก็ตามในช่วงหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา ทฤษฎีดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนแปลง มีการยอมรับหลักใหม่ว่าในบางกรณีจำเลยจะต้องรับผิด แม้ว่าจะไม่ได้ทำผิดศีลธรรมและได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว หลักใหม่นี้เรียกว่า หลักความรับผิดเด็ดขาด

เหตุผลของการกำหนดให้มีความรับผิดเด็ดขาดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นบ่อยหรือเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ผู้เสียหายไม่อาจพิสูจน์ถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นหรือพิสูจน์ได้ยากเพราะอาจเป็นไปได้ว่าเหตุที่เกิดอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยแต่ผู้เดียวที่เป็นผู้ก่อขึ้น ผู้เสียหายอาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุได้เกิดขึ้นจริง แต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุนั้นเกิดขึ้นอย่างไร อันจะเป็นการแสดงถึงมูลกรณีหรือที่มาแห่งความประมาทเลินเล่อของจำเลย นอกจากนี้มีแนวคิดว่าการที่จะให้ผู้เสียหายรับบาปเคราะห์จากภัยซึ่งตนไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดขึ้น หรือไม่อยู่ในภาวะที่จะป้องกันได้ เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย บุคคลที่สมควรจะรับภาระแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นควรได้แก่ผู้ที่ก่อให้เกิดภัย หรือ

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

ผู้อยู่ในภาวะที่สามารถป้องกันภัยนั้นได้ดีที่สุด แม้ว่าความเสียหายหรือภัยที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อก็ตาม⁵⁶ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ ไว้ในมาตรา 433 434 436 และ 437 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความรับผิดชอบซึ่งเป็นแนวคิดในระบบกฎหมายเอกชนนี้คล้ายกันกับแนวคิดความรับผิดชอบโดยไม่มีผิด

2.2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนไม่ได้อยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันดังที่กล่าวมาแล้ว โดยรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนทุกคนในรัฐ และมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะอยู่เหนือความสามารถที่ปัจเจกชนธรรมดาจะกระทำได้ และหากผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐก็จะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์เอกชน การที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้กระทั่งรัฐมิได้กระทำการใดๆ อันถือว่าเป็นความผิด ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการอันไม่เป็นธรรมแก่รัฐ เพราะประเด็นปัญหาที่สำคัญในกรณีนี้ มิใช่เป็นเรื่องที่บุคคลหนึ่งจะต้องยากจนลง โดยการใช้ค่าเสียหายในกรณีที่มีใช้ความผิดตน แต่เป็นปัญหาเรื่องสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ หรือว่าควรจะแบ่งเบาภาระนั้นในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐนั้น⁵⁷ โดยมีแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ดังนี้

2.2.2.2.1 ทฤษฎีความเสี่ยงภัย (Risque)

หลักการในเรื่องความรับผิดของรัฐในกฎหมายฝรั่งเศส ปัจจุบันมิได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีว่าด้วยความผิดแต่อย่างเดียว โดยยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีความเสี่ยงภัยอีกด้วย ในทฤษฎีความเสี่ยงภัยมีเหตุผลที่ใช้อ้างว่าไม่ควรให้มีหลักเกณฑ์ความผิดแบ่งได้เป็น 2 ชนิด⁵⁸

1) ทางกฎหมาย เป็นที่รู้กันว่าผลแห่งความรับผิดทางละเมิดคือถูกบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ไม่ใช่ถูกลงโทษอย่างผลความรับผิดทางอาญา ฉะนั้นกฎเกณฑ์ละเมิดก็ควรจะให้เข้ารอยกับผลของละเมิดเหมือนกัน คือไม่จำเป็นจะต้องมีความผิด อันกรณีที่จะยกเรื่องความผิดมาพิจารณาด้วยนั้น หมายถึงว่าจะมีการลงโทษ ถ้า

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน

⁵⁷ วรวิทย์ ทวาทศิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 592 – 593.

⁵⁸ สรุปความจาก จิต เศรษฐบุตร์, หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด, หน้า 107-108.

เพียงให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเท่านั้น ก็ไม่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ว่าต้องกระทำ ความผิดด้วย เพียงเป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นละเมิดแล้ว การที่เอาความผิดเข้ามาใน หลักเกณฑ์ละเมิดทำให้หลักกฎหมายไขว่ไป ทำให้นึกอยู่เสมอว่าผลแห่งความรับผิดทางละเมิด เป็นการลงโทษ

2) ทางพฤติการณ์

2.1) เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น และหาผู้ผิดมิได้ หากให้ ผู้เสียหายเป็นผู้รับผลที่เกิดขึ้นนั้นจะควรแล้วหรือ เนื่องจากยังมีบุคคลอีกผู้หนึ่งซึ่งน่าจะเป็น ผู้รับผิดชอบในความเสียหายมากกว่า ผู้นั้นคือผู้ก่อความเสียหาย ถือเป็นความยุติธรรมที่จะ ให้ผลแห่งการกระทำหรือกรรมตกอยู่กับผู้ก่อการกระทำนั้น ผู้เสียหายซึ่งไม่ได้ก่อจึงไม่ควรถูก รับความเสียหายนั้นไว้เอง เพราะความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็แล้วแต่การกระทำของผู้อื่น โดยผู้ได้รับความเสียหายไม่มีอำนาจกีดกันความเสียหายนั้นได้เลย ฉะนั้นการที่ถือหลักความผิด ในเรื่องละเมิดนั้นเท่ากับให้ผู้ที่อยู่เฉยๆ ได้รับเคราะห์ แต่หากถือตามทฤษฎีความเสียงภัย คือให้ ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นรับผิดชอบในความเสียหายไว้เอง กรณีนี้จึงจะตรงกับความยุติธรรม

2.2) ในการหาผู้รับผิดชอบนั้นเป็นเรื่องไม่ยาก คงมีแต่การ วิเคราะห์ว่าความเสียหายนั้นเป็นผลเพราะเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อ ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ส่วนในเรื่องการหาผู้ผิดตามหลักเก่า จะต้องพิจารณาถึง ว่าการกระทำใดเป็นความผิด ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากในการพิจารณาว่าสิ่งใดผิดหรือไม่ผิด และ เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ท้องถิ่นและสมัยต่างกับการหาเหตุของความเสียหายซึ่งยอมมิใช้ได้ทุก ท้องถิ่น และทุกสมัย ตามนัยนี้เอง จึงมีบางคนเรียกทฤษฎีความเสียงภัยว่า “Théorie objective” และเรียกความรับผิดทางละเมิดซึ่งจำเป็นต้องมีความผิดเป็นหลักนั้นว่า “Théorie subjective”

โดยทฤษฎีความเสียงภัยนี้ ถือว่ากิจกรรมทุกอย่างล้วนแต่ ก่อให้เกิดความเสียงภัยขึ้นกับทั้งตัวบุคคลภายนอกและทั้งผู้กระทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความ เสียงภัยนั่นเอง การที่กำหนดให้ผู้กระทำการนั้นต้องรับผิดชอบให้แก่บุคคลภายนอกผู้ต้อง เสียหายจากการกระทำการนั้น จึงเป็นธรรมแล้ว เพราะผู้นั้นได้สร้างความเสียงภัยขึ้นเพื่อ ประโยชน์ของตนเอง เมื่อตนเองได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น จึงสมควรที่จะต้องรับผิดชอบ ต่อผลร้ายทั้งปวงที่อาจจะเกิดจากการกระทำอันเดียวกันนั้น⁵⁹ ขณะเดียวกันทฤษฎีนี้ก็มีข้อให้ คัดค้านเนื่องด้วยทางหลักศีลธรรมแล้วยากอยู่เหมือนกันที่จะให้บุคคลที่ไม่มี ความผิดคือกระทำ โดยใช้ความระมัดระวังแล้ว ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันไม่อาจตำหนิว่า เขาประมาทได้ ต้องถือว่าความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของเขา หากเป็นผลของ เคราะห์ของโชค ซึ่งเขาเองก็ไม่มีอำนาจห้ามปรามได้ เพราะเขาก็ได้ใช้ความระมัดระวังอยู่แล้ว เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ใดผู้นั้นก็ต้องรับผลของความเสียหายนั้นไป ซึ่งได้ชี้ตัวอยู่แล้วว่า

⁵⁹ วรุณี ทวาทศิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 593.

ผู้เสียหายนั่นเองเป็นผู้รับเคราะห์ ทำไมจะให้ผู้อื่นซึ่งไม่ผิดซึ่งไม่มีอำนาจห้ามปรามเคราะห์นั้นได้ กลับต้องมารับผิดชอบ

ในกรณีที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษขึ้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และแม้เมื่อภัยนั้นเกิดขึ้นโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง ผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำหรือกิจกรรมนั้น คือประชาชนทุกคนในรัฐนั่นเอง ประชาชนทุกคนจึงควรจะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบผลเสียใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำหรือกิจกรรมเหล่านั้นด้วย ในบางกรณีศาลปกครองสูงสุดจึงตัดสินคดีให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณะที่เป็นอันตรายหรือที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยที่จะเป็นความเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีนี้สิ่งที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบก็คือ ความเสี่ยงภัยที่ฝ่ายปกครองทำให้เกิดขึ้น⁶⁰

อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงภัยทุกอย่างไม่ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ความรับผิดชอบโดยไม่มีผิด ความรับผิดชอบตามหลักความเสี่ยงภัยแยกได้เป็น 2 ประเภท ประการแรก เป็นความเสี่ยงภัยที่เกิดจากการดำเนินการที่เป็นอันตราย และประการที่สอง คือ ความเสี่ยงภัยจากการช่วยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ⁶¹

2.2.2.2 การสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระ

สาธารณะ (La rupture de l'égalité devant les charges publiques)

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะเป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค* (principe d'égalité) ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจน⁶² หลักเกณฑ์กว้างๆ ของหลักความเสมอภาคสรุปได้ว่า จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ⁶³ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรอง

⁶⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 272.

⁶¹ Duncan Fairgrieve, State Liability in Tort : A Comparative Law Study, p.138.

* หลักความเสมอภาคประกอบด้วยหลักย่อยสี่หลัก คือ หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย หลักความเสมอภาคในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ หลักความเสมอภาคในการเข้าใช้บริการสาธารณะ และหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ (บุบผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5,1 (มกราคม-เมษายน 2548): 10.

⁶² บุบผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5,1 : 10.

⁶³ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของครุสสภา, 2543), หน้า 3.

ความเสมอภาคไว้ในมาตรา 5 “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ภายใต้หลักความเสมอภาคนี้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ซึ่งการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในลักษณะที่แตกต่างกันอันจะถือว่าชอบด้วยหลักความเสมอภาคนี้ ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น การแยกความแตกต่างด้วยเรื่องศาสนา หรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีความเหตุผลการควรค่าแก่การรับฟัง⁶⁴

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะเป็นหลักที่มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญ (principe de valeur constitutionnelle) การฝ่าฝืนหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶⁵ โดยหลักนี้ใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองต่างๆ เช่น หลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับภาระเสียภาษีให้รัฐ⁶⁶

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะยังนำมาใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่ไม่ได้เกิดจากการกระทำผิดของรัฐ เนื่องจากถือว่าเป็นความไม่เป็นธรรมขึ้นหากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่กระทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงมีหลักการหนึ่งเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส คือ หากปราศจากกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่นโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว จะต้องแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน หากเอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ก็จะได้ว่ามีได้มีการแบ่งค่าใช้จ่ายของรัฐโดยเท่าเทียมกัน เพราะเอกชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่เพียงผู้เดียว โดยที่ประชาชนอื่นในรัฐได้ประโยชน์จากการกระทำนั้น แต่ไม่ต้องรับภาระใดๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงได้เกิดมีความคิดให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ทั้งในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนนั้นจะมีได้เป็นความผิดของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการกระจายภาระนี้จะกระทำโดยผ่านระบบการเก็บภาษีอากรที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่จะต้องเสียให้แก่รัฐ⁶⁷

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน

⁶⁵ นันทวัฒน์ พรหมานันท์, คำอธิบายศัพท์กฎหมายมหาชนฝรั่งเศส-ไทย, หน้า 85.

⁶⁶ บุปผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5,1 : 14.

⁶⁷ วรวิฑูลี ทวาทศิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 593.

การชดเชยความเสียหายตามหลักนี้ ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้เสียหายได้รับการความเสียหายที่มากเกินกว่าปกติอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชอบตามปกติทั่วไป หลักนี้มาจากประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 มาตรา 13 เกี่ยวกับการบริหารภาษีอย่างเป็นธรรม⁶⁸ และในปี ค.ศ. 1971 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ได้มีโอกาสพิจารณาคดีบนหลักการนี้ และได้ชี้ว่าหลักการดังกล่าวมีค่าเทียบเท่ากับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁶⁹

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดส่วนมากเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ หลักนี้มีความสำคัญในการเป็นรากฐานของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดซึ่งได้รับการรับรองจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่นักวิชาการฝรั่งเศสยังไม่เห็นพ้องกันเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของคดีที่แน่นอนซึ่งอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคนี้ โดยนักวิชาการบางคนเห็นว่าระบบความรับผิดชอบของรัฐทั้งหมดอยู่ภายใต้หลักนี้⁷⁰

1) เงื่อนไขของการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักความเสมอภาค⁷¹

ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อยู่ภายใต้หลักฝ่าฝืนความเสมอภาคขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทั่วไปหลายประการ เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดคือ ลักษณะของภาระสาธารณะซึ่งกำหนดให้ให้กับพลเมือง ต้องมีลักษณะที่เป็นอันตรายหรือความเดือดร้อนมากกว่าที่พลเมืองทั่วไปต้องยอมแบกรับในสภาพการณ์ตามปกติ

1.1) ความเสียหายไม่เป็นปกติ

ศาลพิจารณาความเสียหายที่ไม่ปกติจากหลายปัจจัย ได้แก่ ระยะเวลาที่ความเสียหายเกิดขึ้น ในแต่ละคดีระยะเวลาจะแตกต่างกันไป ตัวอย่างในคดีที่ฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถขับไล่ผู้เข้าไปบุกรุกที่ดินตามคำสั่งศาล ยังไม่ถึงเป็นความล่าช้าที่ไม่ปกติจนกว่าเวลาจะผ่านไป 2 เดือน หรือคดีที่มีการปิดล้อมท่าเรือ อาศัยระยะเวลาของการล่าช้าเพียง 24 ชั่วโมงที่ควรให้ท่าเรือใช้งานได้ หรือในคดีที่ความเสียหายเป็นการสูญเสียผลกำไรของการประกอบธุรกิจ ศาลจะพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นทางธุรกิจ หรือในคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งให้มีการสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อคนขายขนมปังที่ได้รับความเสียหายทางธุรกิจเมื่อจำนวนคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ลดน้อยลงและคนขายขนมปังขายได้

⁶⁸ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p. 137.

⁶⁹ นิพนธ์ ฮะกีมี, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย”, *วารสารกรมบัญชีกลาง* 50,4 : 18.

⁷⁰ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p.144.

⁷¹ *Ibid.*, pp.148-150.

น้อยกว่าห้าสิบเปอร์เซ็นต์ ถือเป็นความเสียหายจากความสูญเสียที่ไม่ปกติ แต่ในคดีที่สัตว์แพทย์ได้รับความเสียหายกำไรลดลงคิดได้เป็น 8.5 เปอร์เซ็นต์ในธุรกิจ ไม่ได้รับการชดเชยความเสียหาย จึงเห็นได้ว่าไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเฉพาะสำหรับความเสียหายที่ไม่เป็นปกติ

1.2) ความเสียหายมีลักษณะพิเศษ

ภาวะหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องตกอยู่กับบุคคลในจำนวนที่จำกัดเท่านั้น ความรับผิดชอบจะไม่เกิดขึ้นถ้าเป็นมาตรการที่ใช้มีผลเป็นการทั่วไป โดยไม่มีลักษณะเจาะจงและจำกัดเฉพาะบุคคล กล่าวคือ จำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบมีจำนวนมากส่งผลให้ความเสียหายมีลักษณะพิเศษน้อยลง คดีที่ฟ้องต่อศาลพิสูจน์ถึงความเสียหายที่มีลักษณะพิเศษได้ยากง่ายแตกต่างกัน เช่น การปฏิเสธของฝ่ายปกครองที่จะขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินให้เป็นไปตามคำสั่งศาลนั้น สามารถพิสูจน์ได้ถึงลักษณะพิเศษดังกล่าว ในขณะที่คดีที่ความเสียหายเกิดจากสนธิสัญญามักพิสูจน์ความเสียหายที่มีลักษณะพิเศษได้ยาก

นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขอื่นอีกที่ขัดขวางการได้รับชดเชยค่าเสียหาย เช่น มาตรการทางปกครองที่โดยสภาพแล้วก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการรับภาระสาธารณะ กรณีนี้จะไม่ได้รับการชดเชยความเสียหาย หลักการนี้ใช้ได้กับมาตรการเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การควบคุมการโอนย้ายทุนข้ามชาติเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ หรือระบบการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้สัดส่วนต่อผู้ฟ้องคดี

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะสามารถนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ใช้หลักนี้อย่างระมัดระวังโดยมีการกำหนดเงื่อนไขวิธีการควบคุม เพื่อเป็นการจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่องบประมาณของแผ่นดิน ผลจากการกำหนดกลไกการควบคุมดังกล่าวทำให้ได้เห็นว่า มีการฟ้องคดีจำนวนน้อยที่จะประสบความสำเร็จได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหลักความเสมอภาคดังกล่าว

2.2.2.3 แนวคิดอื่นๆ

นอกจากทฤษฎีเสี่ยงภัยและความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดแล้ว ยังมีแนวคิดอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์สาธารณะ และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ

1) ประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) หมายถึง ความจำเป็นที่มนุษย์ในสังคมมีอยู่ร่วมกัน จึงเป็นวัตถุประสงค์หลักและเป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง (activité administrative หรือ administrative activity) ประโยชน์สาธารณะหรือ

ความจำเป็นที่มนุษย์ในแต่ละสังคมมีอยู่นี้เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับสภาพทางจิตวิทยาทางธรรมชาติและอาจต่างกันในแต่ละยุคก็ได้⁷²

ในกฎหมายเอกชนถือว่า เอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายจึงต้องถือว่าเอกชนเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน และหากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติตามที่ตกลงกันได้ เอกชนก็จะบังคับกันเองไม่ได้ แต่ต้องนำคดีเข้าสู่ศาลให้บังคับให้ แต่ในกฎหมายมหาชน รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้⁷³

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มีนั้น เรียกว่า อำนาจมหาชน (puissance publique) โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียว เป็นนิติกรรมทางปกครองกับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับไปตามคำสั่งของตนฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องต่อศาลเหมือนกับที่เอกชนทำ กฎหมายให้อำนาจรัฐไว้เหนือเอกชนแต่การใช้อำนาจรัฐที่มีเหนือเอกชนจะใช้โดยกตขีเอาเปรียบเอกชนมิได้ การใช้อำนาจที่มีเหนือนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้มากที่สุด หากมีกรณีที่ใช้ใช้อำนาจดังกล่าวทำให้มีผู้ได้รับความเสียหาย ก็จำเป็นที่ต้องให้รัฐเข้าไปรับผิดชอบ

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐหรือเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือ รัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน⁷⁴

⁷² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง,” ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 22-23.

⁷³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 298-301, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14, หน้า 71.

⁷⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14, หน้า 72.

2) การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (Solidarité nationale)

คำว่า solidarité nationale มีการอธิบายความหมายไว้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชน ซึ่งมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันภายในรัฐและมีพันธะหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติระหว่างกัน เป็นหลักการพื้นฐานของความมั่นคงของสังคม และหลักการนี้มีการประกาศไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส โดยกล่าวอ้างในอารัมภบท (le préambule) ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย โดยบัญญัติให้ชาวฝรั่งเศสมีความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อประสบกับภัยพิบัติของประเทศ⁷⁵

แนวความคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ เกิดมาจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ในฝรั่งเศสจึงมีการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติหลายฉบับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชน อาทิ เช่น การชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสงครามในสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และสงครามโลกครั้งที่สอง การชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมหรือเกิดจากการก่อจลาจล เป็นต้น

2.2.3 เงื่อนไขของความรับผิดชอบของรัฐ

เมื่อมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนแล้ว สมควรที่จะต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น ซึ่งตามหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนี้เป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการแก้ไขเยียวยา อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าผู้เสียหายจะได้รับชดเชยในทุกกรณี ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐ ดังนี้⁷⁶

2.2.3.1 มีความเสียหายเกิดขึ้น

ความเสียหายหมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิทธิของบุคคล ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 420 บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดทางละเมิดว่ามีความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

⁷⁵ Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครอง ปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง, 7^e éd.(Paris: PUF, 2008), p. 861.

⁷⁶ Jean Waline, *Droit administratif*, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครอง ปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง, 22^e éd.(Paris: Dalloz, 2008), p.456.

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส การจะให้รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่าย จำเป็นต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นเสมอ โดยผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เช่น พิสูจน์ว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างเกิดขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Boiffier c/ Jeancard ลงวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ.1917) หรือพิสูจน์ถึงผลเสียหายทางการเงินที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์นั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Rocquigny ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ.1966)⁷⁷ ถ้าผู้เสียหายไม่พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีเสียหายเกิดขึ้น ศาลก็จะสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Honoré, Rec. ลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ.1925)⁷⁸

ทั้งนี้ ความเสียหายอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁷⁹

1) ความเสียหายอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ เป็นความเสียหายที่ทำลายสิทธิของบุคคลอันอยู่ในกองทรัพย์สิน (droits patrimoniaux) ซึ่งสิทธินี้สามารถที่จะหมุนมาเป็นตัวเงินหรืออาจคำนวณเป็นตัวเงินได้แน่นอน สามารถโอนขายให้แก่กันได้ และเป็นความเสียหายเกี่ยวกับวัตถุที่มีรูปร่างเป็นตัวเป็นตน รวมถึงสิทธิอันประกอบด้วยทรัพย์สินของบุคคลหรือโดยทั่วไป ซึ่งเรียกความเสียหายประเภทนี้ว่า “préjudice matériel” ซึ่งได้แก่ความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นเงินได้โดยตัวของมันเองสามารถคิดคำนวณค่าเสียหายนั้นออกมาเป็นจำนวนเงินได้ และผลที่คิดคำนวณออกมาจากความเสียหายนั้น ได้แก่ ค่าเสียหายอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ค่าที่ต้องขาดทุนหรือขาดกำไร หรือค่าเสียหายที่ต้องเสียทรัพย์สินไป ค่าหม้อ ค่ายา เป็นความเสียหายที่อยู่ในกองทรัพย์สินทั้งสิ้น

2) ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ เป็นความเสียหายที่ทำลายสิทธิที่อยู่นอกกองทรัพย์สิน (droits ex-patrimoniaux) ไม่อาจหมุนเป็นตัวเงินได้ เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล ไม่อาจโอนหรือขายกันได้ เช่น สิทธิในสภาพบริบูรณ์แห่งร่างกายมนุษย์ (droits à la personnalité) สิทธิในครอบครัว (droits de famille) ความเสียหายประเภทนี้กฎหมายฝรั่งเศสเรียกว่า “préjudice morale”⁸⁰

⁷⁷ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองฝรั่งเศส,” เอกสารในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 11.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁷⁹ สรุปความจาก สุเทพ ลุนหล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 45-46.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน

2.2.3.2 มีเหตุอ้างให้รับผิดชอบ⁸¹ (L'imputabilité)

ความเสียหายที่อาจกล่าวอ้างให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบได้นั้น ต้องเป็นความเสียหายที่สามารถกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้ และฝ่ายปกครองไม่สามารถกล่าวอ้างเหตุไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนยกเว้นความรับผิดชอบได้

2.2.3.2.1 ความเสียหายที่ผูกพันต่อนิติบุคคลมหาชน

ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบเฉพาะในการกระทำที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองโดยตรง กล่าวคือ ต้องเป็นความเสียหายโดยตรง มิใช่โดยอ้อม ถึงกระนั้นก็ตาม ศาลมีบทบาททำให้หลักการเกี่ยวกับความเสียหายได้ขยายออกอย่างเสรี

การพิจารณาว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ฝ่ายปกครองชดเชยนั้นเป็นความเสียหายโดยตรงหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสจะคำนึงถึงองค์ประกอบและสถานการณ์ของผู้ฟ้องคดี เช่น ถ้าความเสียหายรุนแรงมากขึ้นอันเกิดจากสภาพร่างกายของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากอุบัติเหตุ ศาลถือว่าความเสียหายที่เพิ่มขึ้น ไม่ใช่ความเสียหายโดยตรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Gil ลงวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1970) หรือคดีที่ภรรยาหม้ายของผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุอันเกิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้ได้สิทธิในการรับมรดกของสามี เพราะไม่เป็นความเสียหายโดยตรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี dame Even ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1953) ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา เช่น ลูกหนี้ตามสัญญาได้รับความเสียหายจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหนี้ตามสัญญาจะเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คู่สัญญามีสิทธิเรียกค่าเสียหายตามข้อตกลงในสัญญาเท่านั้น เจ้าหนี้ตามสัญญาไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีต่อลูกหนี้ตามสัญญาหรือกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่เจ้าของที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สถาปนิกไม่อาจเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการต้องล้มเลิกโครงการ เพราะไม่ใช่ความเสียหายโดยตรง ความเสียหายที่สถาปนิกจะได้รับต้องเป็นไปตามข้อตกลงตามสัญญาระหว่างเจ้าของที่ดินกับสถาปนิก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Leroy ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1973) หรือการที่เจ้าของที่ดินต้องเสียหายจากการที่ผู้เช่าเล็กเช่าเนื่องจากมีกฎหมายห้ามมิให้ผู้เช่าที่ดินประกอบอาชีพนั้น เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิเรียก

⁸¹ สรุปลงมาจาก Jean Waline, *Droit administratif*, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง, 22^e éd.(Paris: Dalloz, 2008), pp.459-461.

ค่าเสียหายจากรัฐ เนื่องจากไม่ใช่ความเสียหายโดยตรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Bourhis ลงวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ.1939)⁸²

กรณี que เห็นว่าเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น ผู้เสียหายเกิดปัญหาสุขภาพ จึงต้องจ้างแม่บ้านมาเพื่อทำงานบ้าน ถือว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นความเสียหายโดยตรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Martinez ลงวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.1944) ค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องมือเพื่อช่วยในการเดิน ศาลเห็นว่าเป็นความเสียหายโดยตรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Galles ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.1956) ซึ่งศาลจะดูว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการนั้นมีความจำเป็นหรือไม่เทียบกับสุขภาพของผู้เสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Arthozoul ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ.1952)⁸³

ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายได้จ่ายไปเพื่อดำเนินการให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายที่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรงมี 2 กรณี⁸⁴ คือ

1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายไปเพื่อดำเนินคดีในชั้นศาล เช่น ค่าใช้จ่ายของผู้เชี่ยวชาญที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Min. de l'Intérieur C/Santos do Carmo ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ.1976) ถือเป็นความเสียหายโดยตรง แต่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตั้งผู้เชี่ยวชาญตามคำสั่งศาลไม่ถือเป็นความเสียหายโดยตรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Soc. des eaux de Marseille ลงวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1975) รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น ศาลก็ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหาย

2) ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เคราะห์ร้ายถึงแก่ความตาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพเป็นความเสียหายโดยตรง แต่จะกำหนดให้เท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีเพื่อเป็นการเคารพผู้ตายซึ่งใช้หลักเดียวกับศาลยุติธรรม โดยให้ผู้เสียหายได้รับชดใช้เต็มจำนวนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เช่น หากบ้านพักของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจนไม่สามารถใช้พักอาศัยได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่บ้านพักถูกทำลายค่าเช่าที่พักรออยู่แทนชั่วคราว รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับการเช่า

⁸² สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองฝรั่งเศส,” เอกสารในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9วรรคหนึ่ง (3), หน้า 12.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

2.2.3.2 การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ

ในทางปฏิบัติ การกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น เป็นเรื่องที่ยาก เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสองฐานะในหน่วยงานทางปกครองที่แตกต่างกัน การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นต้องมาจากการกระทำใดที่ทำให้เกิดความเสียหาย ดังเช่นกรณีนายกเทศมนตรีที่บางกรณีกระทำการทั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางและในฐานะพนักงานท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวจะยิ่งซับซ้อนมากขึ้น เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น กรณีอุบัติเหตุที่เกิดจากการจุดดอกไม้ไฟที่เทศบาลจัดขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้จุดดอกไม้ไฟดังกล่าว หรือในกรณีการจัดบริการใดของนิติบุคคลมหาชนสองหน่วยงาน เช่น การดำเนินการของท้องถิ่น และการจัดบริการส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งความเสียหายนั้นอาจมาจากสภาพของอาคารที่ทรุดโทรม หรือเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งบุคคลหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้นที่จะต้องรับผิดชอบ

ศาลจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบเช่นกัน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป บางกรณีเป็นการแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องโดยให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายได้จากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ให้สิทธิแก่หน่วยงานที่ค่าใช้จ่ายเสียหายไปแล้วในการไล่เบี้ยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีดังกล่าวเป็นทางออกที่นำมาปรับใช้ในกรณีที่อุบัติเหตุเกิดขึ้นจากการฉีดยาซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องฉีด ซึ่งผู้ที่ต้องรับผิดชอบหากความเสียหายเกิดขึ้นในกรณีนี้คือ หน่วยงานระดับรัฐหรือระดับภูมิภาค

ความเสียหายนั้น ต้องเป็นความเสียหายที่ผูกพันหน่วยงานของประเทศฝรั่งเศสให้ต้องรับผิดชอบมิใช่หน่วยงานต่างประเทศ เช่น กรณีที่กองทัพของต่างประเทศจอดรถบริเวณพื้นดินประเทศฝรั่งเศส สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีอนุสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น

2.2.3.3 เหตุยกเว้นความรับผิดชอบ

1) กรณีเป็นเหตุสุดวิสัยและเป็นอุบัติเหตุ

เหตุสุดวิสัย เป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองหรือเหตุที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองสำหรับความเสียหายที่เกิดจากความรับผิดชอบโดยมีความผิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด โดยเป็นเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดหมายได้ หรือไม่สามารถหลีกเลี่ยงป้องกันได้และเป็นเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ต้องรับผิดชอบ ศาลปกครองสูงสุดยอมรับเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น

ระบบกฎหมายปกครองมักจะแบ่งแยกเหตุสุดวิสัยออกเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ เช่น อุบัติเหตุที่เกิดจากเหตุบังเอิญหรือสาเหตุที่ไม่อาจทราบได้

เช่น การระเบิดของเรือรบบริเวณน่านน้ำเมืองตูลง หรือกรณีความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุที่ไม่สามารถยกเว้นความรับผิดชอบได้นั้นเป็นกรณีความรับผิดชอบที่ปราศจากความผิด

2) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากความผิดของผู้เสียหาย

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ผิดหรือมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ความรับผิดชอบของรัฐย่อมลดส่วนลงตามส่วนแห่งความผิดของผู้เสียหายนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีบทบาทอย่างมากในการประเมินหรือวินิจฉัยลักษณะของผู้เสียหายโดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก

โดยธรรมชาติแล้วฝ่ายปกครองต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะเป็นศาลในชั้นสุดท้ายที่จะควบคุมตรวจสอบการให้คุณค่าหรือลักษณะของความเสียหายที่เกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง

3) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม

การกระทำของบุคคลที่สามอาจเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น กล่าวคือ ถ้าไม่มีการกระทำของบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วความเสียหายก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น กรณีความเสียหายที่เกิดจากความรับผิดชอบโดยมีความผิดนั้น แนวคำพิพากษามักจะปฏิเสธที่จะให้ฝ่ายปกครองและบุคคลที่สามรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้เพียงแต่บางส่วนของความเสียหายที่ได้รับ สำหรับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สามนั้น ผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้เต็มจำนวน

4) ข้อยกเว้นของความเสียหายที่ยอมรับได้

ศาลปกครองสูงสุดปรับหลักดังกล่าว เมื่อผู้เสียหายแสดงให้เห็นว่าความเสียหายนั้นไม่อาจคาดหมายได้ ฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว

2.3 ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐ

ในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์จำเป็นจะต้องมีการจัดระเบียบการปกครองขึ้นและมีการใช้อำนาจในทางการเมืองปกครองสังคม ซึ่งผู้ที่ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย นั่นก็คือ “รัฐ” โดยที่รัฐเป็นทั้งปรากฏการณ์ทางสังคมและแนวความคิดที่เป็นนามธรรมที่ไม่สามารถจับต้องได้ รัฐในปัจจุบันเป็นหน่วยทางการเมืองหรือสังคมการเมืองที่ปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์ของรัฐสมัยใหม่ ส่วนในสังคมการเมืองและอาณาจักรในสมัยโบราณหรือในสมัยกลางไม่ถือว่าเป็นรัฐในความหมายปัจจุบัน ในหัวข้อนี้จึงจะได้ศึกษารัฐในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายและกิจกรรมที่เป็นการดำเนินงานของรัฐซึ่งมีผลต่อความรับผิดชอบของรัฐ

2.3.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ในระบบกฎหมายทั้งซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ กำหนดให้มีผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลต่างก็เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายสามารถมีสิทธิ หน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด สาเหตุสำคัญของการสมมติให้นิติบุคคลมีสิทธิ หน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายคือ กฎหมายต้องการที่จะยอมรับและคุ้มครองผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรทรัพย์สิน จึงสมมติให้มีสิ่งที่จะมาเป็นเจ้าของผลประโยชน์ร่วมกันนี้ เพื่อที่จะได้คุ้มครองประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสิ่งทีกฎหมายสมมติขึ้นมาเพื่อรองรับประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่มารวมกัน ก็คือนิติบุคคล⁸⁵

แนวความคิดความเป็นนิติบุคคลของรัฐไม่ได้มีมาแต่ในสมัยโบราณ แนวความคิดดังกล่าวเพิ่งเริ่มเมื่อไม่นานมานี้ โดยเริ่มตั้งแต่มีการแยกอำนาจรัฐกับผู้ใช้อำนาจปกครองออกจากกัน โดยให้ผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ⁸⁶ ความเป็นนิติบุคคลของรัฐมีความสำคัญเพราะรัฐไม่อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือเป็นบุคคลที่มีความสามารถรู้สึกผิดชอบชั่วดีการกระทำของตนเองได้ การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคล เป็นการยอมรับว่ารัฐเป็นบุคคลที่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่ารัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลจะทำกิจการต่าง ๆ เองไม่ได้ แต่ในรัฐที่ถูกสร้างขึ้นให้เป็นองค์กรที่จัดระบบอย่างดีนั้น บัณฑิตบางคนจะดำเนินการในนามของส่วนรวมคือรัฐ และผลจากการดำเนินการของบัณฑิตดังกล่าวก็ถือว่าเป็นผลงานหรือการกระทำของรัฐ และรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ⁸⁷

2.3.1.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

นิติบุคคลมหาชนในฝรั่งเศส แยกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ รัฐ และนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์การมหาชน ในส่วนของรัฐนั้นเป็นที่ยอมรับในทางความเป็นจริงและทางทฤษฎีว่า รัฐเป็นนิติบุคคล การที่กล่าวว่ารัฐเป็นนิติบุคคลก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบของนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากร ผู้แทน ฯลฯ⁸⁸

แม้นักกฎหมายฝรั่งเศสจะเห็นพ้องในประโยชน์แห่งความคิดที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลและเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็ยังมีความแตกต่างในเรื่องการตีความว่า การที่รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นถือเป็นเรื่องของการสมมติขึ้นหรือว่าเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ

⁸⁵วคิน ยัมแย้ม, “ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 5.

⁹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁸⁷โกติน ฟลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), หน้า 49.

⁸⁸โกติน ฟลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 2 (สิงหาคม 2530): 292-293.

ซึ่งปัญหานี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะถ้าเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นเรื่องสมมติขึ้นของนักกฎหมายแล้ว การตีความขอบเขตแห่งการเป็นนิติบุคคลของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างแคบเฉพาะเท่าที่จำเป็นตามที่สมมติขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการใช้เท่านั้น แต่ถ้าเห็นว่าเทคนิคทางกฎหมายที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลนี้ เป็นกระบวนการของปรากฏการณ์ธรรมชาติ ความคิดเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐก็ย่อมสามารถได้รับการพัฒนาต่อไปอย่างสมบูรณ์และอาจถือเป็นหลักแห่งระเบียบและโครงสร้างภายในรัฐได้⁸⁹

เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว กระทรวง ทบวง กรม ในฝรั่งเศสจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากเป็นหน่วยงานภายในรัฐอยู่ภายใต้นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่ใหญ่ที่สุด นั่นคือรัฐ และเมื่อฝรั่งเศสยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ผลที่ตามมาคือ การแบ่งอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องไปให้กับหน่วยงานส่วนภูมิภาคจึงมิใช่เป็นเรื่องของการแยกหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ แต่เป็นการจัดระเบียบการใช้อำนาจภายในรัฐ หน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศนั้นจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนองค์การกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน เพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการดังกล่าว⁹⁰ ดังนั้น การฟ้องรัฐมนตรีกระทรวง หรือฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ จึงไม่ถูกต้อง เพราะบุคคลเหล่านี้ต่างเข้ามาในคดีในฐานะของตัวแทนของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องคดีต่างๆ ก็คือการฟ้องรัฐนั่นเอง⁹¹

2.3.1.2 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐในระบบกฎหมายไทย

แต่เดิมนั้นเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ได้กำหนดให้กระทรวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2515 คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2534 ที่ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218ฯ ก็บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ซึ่งได้ยกเลิกบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติให้กระทรวง และกรมเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแยกหน่วยงานของรัฐออกมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งยังคงให้เป็นนิติบุคคลต่อไป

⁸⁹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14, หน้า 87.

⁹⁰ วศิน ยิ้มแย้ม, "ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย," หน้า 75.

⁹¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 14, หน้า 88.

โดยถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เหลืออยู่ แต่นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น⁹²

ในส่วนของจังหวัดนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับกับกระทรวง ทบวง กรม แต่อำเภอและส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการประจำอำเภอ นั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่เห็นว่า “ความรับผิดชอบละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ แล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล” (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 307/2541)

สำหรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ประเทศไทยเป็นนิติบุคคล นักกฎหมายไทยซึ่งยึดตัวบทกฎหมายเป็นหลักจึงมักคิดว่าในระบบกฎหมายไทยนั้น รัฐมิได้เป็นนิติบุคคล แม้ว่ารัฐจะมืองค์ประกอบของความเป็นนิติบุคคลครบถ้วนก็ตาม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ได้วินิจฉัยไว้แนวทางดังกล่าว ในคดีที่โจทก์ฟ้องรัฐบาล เนื่องจากการได้รับความเสียหายจากระเบิด โดยการกระทำของรัฐบาลเป็นเหตุโดยตรงและใกล้ชิดให้อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติ ทำลายทรัพย์สินของประชาชนชาวไทย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้น จะต้องเป็นบุคคล คือบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ทบวงการเมืองนั้นคือกระทรวงและกรมจึงเป็นนิติบุคคล ส่วนองค์การหรือสถาบันทางราชการหรือทางสาธารณะอื่นใดจะเป็นนิติบุคคลได้ ก็แต่โดยที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ฉะนั้นคำว่ารัฐบาล หรือรัฐ จึงไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ และกฎหมายอื่นก็ไม่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติในที่ใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล

การที่แนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยว่า กระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคล โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ส่วนรัฐบาลหรือรัฐไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคล จึงไม่เป็นนิติบุคคลนั้น ทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจฟ้องรัฐบาลหรือรัฐได้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำวินิจฉัยที่เคร่งครัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้ไทยมีแนวความคิดในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐที่แตกต่างจากฝรั่งเศสรวมถึงหลายประเทศซึ่งยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมาย

⁹² เพิ่ง เพิ่งนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 506.

ภายในประเทศด้วย เมื่อกฎหมายไทยไม่ได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แต่ได้รับรองให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล การฟ้องคดีของผู้เสียหายเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐ จึงต้องเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่างๆ ให้รับผิดชอบในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กระทำการแทนรัฐ โดยผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีนั้นมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลหรือไม่ เพราะถึงแม้จะเป็นหน่วยงานที่มีส่วนทำให้เกิดความเสียหาย แต่ถ้าไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ก็ไม่สามารถฟ้องให้รับผิดชอบได้

2.3.2 กิจกรรมของรัฐ

การดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน กับการให้บริการสาธารณะสนองตอบความต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคม ฝรั่งเศสเรียกกิจกรรมของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ว่ากิจกรรมตำรวจทางปกครอง (police administrative)⁹³ โดยวิธีการดำเนินการของตำรวจทางปกครองจะมีความแตกต่างจากวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะคือ ตำรวจทางปกครองเป็นกระบวนการที่บังคับหรือกำหนดให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การไม่อนุมัติ เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดหา หรือจัดให้มีบริการต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการด้านต่างๆ ของประชาชนในสังคม เช่น การจัดให้มีถนนหนทาง การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง เป็นต้น⁹⁴

2.3.2.1 การใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน

การใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนหรือการใช้อำนาจของตำรวจทางปกครองจะต้องเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสให้การยอมรับไว้ในคำวินิจฉัยคดี *Communication audiovisuelle* เมื่อปี ค.ศ. 1982 ว่าเป็นหลักที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (*valeur constitutionnelle*) ความสงบเรียบร้อยของสังคมแบ่งเป็น 3 เรื่อง คือ ความมั่นคงปลอดภัย (*la sécurité*) ความสงบสุข (*la tranquillité*) และสุขอนามัย (*la salubrité*) การวางกฎเกณฑ์ของตำรวจทางปกครอง อาจเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเฉพาะรายหรือมีผลเป็นการทั่วไปหรืออาจเป็นปฏิบัติการทาง

⁹³ ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 14, หน้า 72.

⁹⁴ สรุปความจาก Jean Rivéro et Jean Waline, *Droit Administratif*, 18^e éd.(Paris : Dalloz, 2000), pp. 427-437. และ André de LAUBADERE, Jean Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, 17^e éd.(Paris: L.G.D.J., 2000), pp. 283-295, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 284.

กายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ก็ได้ หลักเกี่ยวกับเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมมิได้จำกัดอยู่เฉพาะเหตุเดือดร้อนต่างๆ เท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสมหรือเพื่อปกป้องศีลธรรมก็ได้ เช่น ในคำวินิจฉัยคดี Société <<Les Films Lutécia>> ปี ค.ศ. 1959 ศาลปกครองสูงสุดยอมรับว่าการที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งห้ามฉายภาพยนตร์เรื่องหนึ่งในเขตเทศบาลของตนเนื่องจากผิดศีลธรรม ซึ่งหากปล่อยให้มีการฉายภาพยนตร์ดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมได้⁹⁵

นอกจากนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญของตำรวจทางปกครองอีกประการหนึ่ง คือ การใช้อำนาจของตำรวจทางปกครองต้องมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อการป้องกัน โดยมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการทำผิดกฎต่างๆ ด้วยการวางมาตรการที่จำเป็นไว้ล่วงหน้า จึงเป็นกิจกรรมที่แตกต่างไปจากตำรวจทางคดี (police judiciaire) ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวน โดยเป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมพยานหลักฐานและนำตัวผู้กระทำความผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ อำนาจของตำรวจทั้งสองประเภทนี้แม้จะแยกจากกัน แต่ในทางปฏิบัติก็มีบุคคลบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจทั้งสองนี้ได้⁹⁶

ทั้งนี้ การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลมาตรการใดๆ ของฝ่ายปกครองที่จะมีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลจึงสามารถทำได้เท่าที่จำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น⁹⁷

การใช้อำนาจของตำรวจทางปกครอง มีอยู่ 3 มาตรการ คือ⁹⁸

1) การออกกฎ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตำรวจทางปกครองมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เพื่อวางกฎเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ รวมทั้งยังมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎดังกล่าวได้ด้วย

2) การออกคำสั่งเฉพาะบุคคล ตำรวจทางปกครองสามารถออกคำสั่งที่มีผลเฉพาะตัวบุคคลได้ เช่น การอนุญาต คำสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น โดยหลักแล้วคำสั่งต่างๆ เหล่านี้ตำรวจทางปกครองจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางครั้งก็อาจทำได้ด้วยวาจาหรือทำโดยการใช้สัญญาณก็ได้ เช่น ตำรวจจราจรโบกให้รถหยุดเพื่อให้คนข้ามถนน เป็นต้น

3) การปฏิบัติการทางกายภาพ ตำรวจทางปกครองสามารถใช้กำลังในการปฏิบัติการ เพื่อหยุดยั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ เช่น ใช้อาวุธ หรือการใช้กำลังเพื่อสลายการชุมนุม เป็นต้น

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 285-286.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 286.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 289.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

2.3.2.2 การบริการสาธารณะ (public service)

ความหมายของคำว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁹⁹ ถือเป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยบุคคลในกฎหมายมหาชนจัดทำเองหรือมอบให้เอกชนเป็นฝ่ายจัดทำภายใต้การควบคุมของบุคคลในกฎหมายมหาชน

บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดทำกิจกรรมของเอกชนทั่วไป เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างสะดวกรวดเร็ว เช่น การให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น¹⁰⁰

หากพิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมบริการสาธารณะ สามารถแยกบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งในปัจจุบันการแบ่งแยกประเภทของบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับการจัดประเภทที่กำหนดไว้โดยผลของกฎหมายหรือขึ้นอยู่กับแนวคำพิพากษาของศาล ในกรณีที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดตั้งบริการสาธารณะมิได้กล่าวไว้ว่าบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะประเภทใด บริการสาธารณะทุกประเภทจะต้องถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ต้องมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการที่แตกต่างจากบริการสาธารณะทั่วไป คือ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ต้องมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งเน้นการหารายได้ ขณะที่บริการสาธารณะทางปกครองมักจะจัดทำขึ้นโดยไม่มุ่งหวังรายได้ แต่จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการกับประชาชน บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมต้องมีแหล่งที่มาของรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ ในขณะที่บริการสาธารณะทางปกครองจะได้รับการสนับสนุนด้านการเงินทั้งหมดจากรัฐโดยการตั้งเป็นงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ และสุดท้ายคือบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีการดำเนินการที่กำหนดขึ้นเองและมักคล้ายกับการดำเนินการจัดทำกิจกรรมของเอกชน ในขณะที่บริการสาธารณะทางปกครองจะมีรัฐจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการดำเนินงานเอาไว้และมักเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ¹⁰¹

⁹⁹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

¹⁰⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 109.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110-111.

การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์สำคัญคือ 1) การให้ผู้ใช้บริการมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกันตามหลักว่าด้วยความเสมอภาค 2) การให้บริการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องหรือหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เป็นหลักที่กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและตรงต่อเวลา และ 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน โดยหลักการนี้อาจนำมาใช้กับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ของผู้จัดทำบริการสาธารณะเอง หรือเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการสาธารณะก็เป็นได้ ทั้งนี้ต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

จากที่กล่าวมา ในระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐทั้งฝรั่งเศสและไทยยังมีความเห็นที่ต่างกันว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐที่แตกต่างกัน ทำให้ในระบบกฎหมายไทยการฟ้องร้องรัฐให้รับผิดชอบโดยตรงนั้นไม่อาจทำได้像在ฝรั่งเศส แต่ต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หากพิจารณาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งแบ่งเป็นความรับผิดชอบที่ต้องมีการกระทำความผิดหรือเรียกว่าความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสและไทยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยมีองค์ประกอบความรับผิด คือมีความเสียหาย ความผิด และความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหาย ในขณะที่ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เป็นหลักกฎหมายที่พัฒนาในฝรั่งเศสจนได้นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในกรณีที่ให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ไม่ได้กระทำความผิด แต่หลักกฎหมายดังกล่าวไม่ได้พัฒนาในระบบกฎหมายไทยอย่างเป็นทางการ โดยหลักกฎหมายดังกล่าวเกิดจากแนวความคิดว่าหากหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ และมีผลทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน ก็ควรที่หน่วยงานของรัฐนั้นต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยเป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการแก้ไขเยียวยา และในบางครั้งการเยียวยาความเสียหายของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีลักษณะของการเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือเป็นการสงเคราะห์โดยความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นไปตามแนวความคิดในเรื่องความเสี่ยงภัย ความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ

บทที่ 3

กรณีที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และระบบกฎหมายไทย

ในการศึกษาความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝรั่งเศสกับไทยนั้น จะศึกษาถึงกรณีที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ว่าได้แก่ประเภทใดบ้าง เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และการเยียวยาความเสียหายตามหลักกฎหมายดังกล่าว โดยเนื้อหาของบทนี้ได้ศึกษาความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝรั่งเศสกับไทยในกรณีต่างๆ ซึ่งมีที่มาจาก 2 แหล่ง คือ กรณีตามบทบัญญัติของกฎหมาย และกรณีที่เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และเนื้อหาตอนท้ายบทจะเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายไทย

3.1 กรณีตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับไทยนั้น กฎหมายหลายฉบับซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นมีผลใช้บังคับก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อผู้เสียหายในกรณีต่างๆ หลายประการ โดยที่ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีการกระทำที่เป็นความผิด จึงเห็นว่าความรับผิดชอบของรัฐในกรณีต่างๆ นั้นเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่เกิดขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

3.1.1 กฎหมายลายลักษณ์อักษรของฝรั่งเศส

เนื่องจากหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาในฝรั่งเศสมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาขึ้นโดยศาลปกครองสูงสุด โดยวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีการยอมรับความรับผิดชอบของรัฐที่มีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิด กล่าวคือ ตั้งอยู่บนหลักความรับผิดชอบที่เกิดจากการเสี่ยงภัย และหลักความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาสร้างหลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นมา¹ และในเวลาต่อมา มีการขยายความรับผิดชอบของรัฐโดยกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

¹ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก, “ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542), หน้า 58.

เพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านั้นมีแนวคิดที่ให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายแม้จะมีได้เกิดจากความผิด และบางฉบับอาจมีลักษณะเป็นการให้ความสงเคราะห์มากกว่าจะเป็นกฎหมายที่กำหนดค่าสินไหมทดแทน²

3.1.1.1 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดทางอาญาและการก่อการร้าย

เนื่องมาจากแนวความคิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ* และความเสียหายทางสังคม** ทำให้ในปี ค.ศ. 1977 สภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสได้มีการออกกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1977 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายในปี ค.ศ. 1981 และ 1983 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบในการชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดทางอาญาของผู้อื่น ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถได้รับการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายจากการกระทำผิดอาญาที่เกิดขึ้น เพราะไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด หรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่ผู้กระทำนั้นไม่สามารถชำระหนี้ได้ เช่น เป็นผู้อยู่ในภาวะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นต้น โดยผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากกองทุนประกันภัย (Fonds de garantie)³ ผลที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของรัฐในลักษณะนี้ ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยตรงจากรัฐ

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการออกรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ.1986 อันเนื่องมาจากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลที่มีผลมาจากการก่อการร้าย โดยบุคคลนั้นจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย ในกรณีเป็นความเสียหายต่อร่างกายของบุคคลจะได้รับจากกองทุนประกันภัย (Fonds de garantie) ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินจะได้รับการชดใช้โดยบริษัทประกันภัย (Les compagnies d'assurance) เป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหาย และหากมีข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับกองทุนประกันภัยจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาล

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 62.

* แนวความคิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติได้รับการรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติให้ชาวฝรั่งเศสมีความร่วมมือกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อประสบกับภัยพิบัติของประเทศ

** ทฤษฎีความเสี่ยงภัยถือว่าผู้ที่ได้สร้างความเสี่ยงภัยขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อตนเองได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น จึงสมควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลร้ายทั้งปวงที่อาจจะเกิดจากการกระทำอันเดียวกันนั้น

³ Jacqueline Morand-deville, *Cours de droit administratif*, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติกร สำนักงานศาลปกครอง, 8^e éd. (Paris: Montchrestien, E.J.A.2003), p.748.

ยุติธรรม⁴ ซึ่งการเยียวยาความเสียหายในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดข้อถกเถียงขึ้นว่า กรณีการเยียวยาความเสียหายจากการก่อการร้ายจะถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐอยู่หรือไม่

ทั้งที่ศาลปกครองสูงสุดมักมีคำวินิจฉัยที่เป็นการพัฒนาหลักกฎหมาย แต่ก่อนหน้าที่จะมีรัฐบัญญัติ ในปี ค.ศ. 1986 ซึ่งกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการก่อการร้าย ความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากการละเลย เพิกเฉยจนเกิดความเสียหายจากการก่อการร้ายไม่ค่อยมีการหยิบยกขึ้นโดยศาล

3.1.1.2 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม⁵

ความรับผิดชอบของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางตุลาการ (Fonctionnement de la justice) มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยในระยะแรกมีแนวโน้มเป็นไปตามหลักที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบโดยมีข้อยกเว้นบางประการ และต่อมาพัฒนาเป็นหลักที่ว่ารัฐต้องรับผิดชอบโดยมีข้อยกเว้นบางประการ ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ.1972

ช่วงก่อนที่จะมีรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ.1972 กิจกรรมทางตุลาการที่สำคัญที่สุด คือคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว ซึ่งอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Conseil national de l'Ordre des médecins) โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมของศาลที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางอาญา เนื่องจากรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ.1895 ให้มีการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากความบกพร่องที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการตัดสินคดีและการจำขังที่ผิดพลาด โดยกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ที่ถูกคำพิพากษาคดีตัดสินลงโทษและต่อมาได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จากผลของคำพิพากษาที่ได้มีการพิจารณาพิพากษาใหม่

หลังจากนั้นได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1970 กำหนดเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดกับการควบคุมตัวชั่วคราวไม่ถูกต้อง โดยบัญญัติให้รัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่เมื่อสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาพิพากษาแล้วผลปรากฏว่าศาลพิพากษายกฟ้องหรือให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกควบคุมตัว แต่ความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่ผิดปกติและร้ายแรงเป็นพิเศษ⁶

⁴ เรื่องเดียวกัน

⁵ สรุปความจาก สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 350 - 355.

⁶ ฟูนัคต์ ไวส์ราจ, “ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3 (ธันวาคม 2530): 604.

โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับสูงของศาลฎีกา จำนวน 8 คน เป็นผู้ มีคำสั่งเกี่ยวกับค่าเสียหายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจาก การกระทำผิด โดยใช้หลักความเสมอภาคของพลเรือนต่อการรับภาระสาธารณะ ในเรื่องนี้ถ้ามี การฟ้องคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป จะมีคำวินิจฉัยว่าการควบคุมตัวชั่วคราวโดยไม่ชอบ เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อข้อตกลงร่วมกันของยุโรป และมักจะพิพากษาให้มีการชดใช้ค่า สิ้นไหมทดแทน

เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ.1972 ให้มีผลใช้บังคับ ได้มีผลเป็นการกลับหลักในเรื่องความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรม โดยได้บัญญัติให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานที่ผิดพลาดหรือไม่ พอเพียงของบริการสาธารณะเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง และ กรณีความผิดส่วนตัวตามเงื่อนไขบางประการ⁷ โดยมุ่งใช้บังคับเฉพาะกับศาลยุติธรรม คือศาล แพงและศาลอาญาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักการของกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Darмонт ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ.1978) ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ยกเลิกกฎหมาย ลงวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ.1895 และ กฎหมาย ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1970 แต่อย่างใด

ในคดี Escobar ข้อเท็จจริงมีว่า บุตรสาวของนาย Escobar ร้องขอให้ศาล ปกครองชั้นต้นบรรเทาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของบิดาในระหว่างที่ถูกคุมขัง อยู่ในเรือนจำ ศาลปกครองชั้นต้นยกคำร้องขอของผู้เสียหายอ้างว่า ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างการตายและการคุมขัง รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อไปยังศาล ปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อการตายของบิดาผู้เสียหาย เพราะมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้ศาลยุติธรรมต้องอนุญาตให้มีการระงับการจองจำ ถ้าจำเลยมีอายุเกินกว่า 65 ปี หรือมีการตรวจสอบทางการแพทย์แล้วพบว่าจำเลยมีปัญหาด้าน สุขภาพ ปรากฏว่าผู้ตายได้ดำเนินการร้องขอต่อศาลให้มีการระงับการจองจำตามกระบวนการ แล้ว และผลการวินิจฉัยทางการแพทย์พบว่าผู้ตายป่วยหลายโรค แม้ว่าในขณะนั้นยังไม่ปรากฏ ว่าโรคดังกล่าวจะก่ออันตรายถึงขั้นเสียชีวิตก็ตาม นอกจากนั้นศาลยังได้พิจารณาถึงความล่าช้า ในการชันสูตรพลิกศพของสถาบันนิติเวช ทำให้ไม่สามารถค้นพบสาเหตุที่แท้จริงของการ เสียชีวิตได้ จึงให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากความบกพร่องของผู้พิพากษาใน การวินิจฉัยคดีเป็นเหตุให้ผู้ตายถูกไล่ออนเสรีภาพโดยไม่ชอบ ตามมาตรา 414 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ศาลกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจเป็นจำนวนเงินซึ่ง เทียบเท่ากับทองคำ 700 กรัม ให้แก่บุตรของผู้ตาย⁸

⁷ เรื่องเดียวกัน

⁸ ภาณุมาศ สิทธิเวคิน, “คำวินิจฉัยทางปกครองของต่างประเทศ,” วารสารกฎหมายปกครอง 15, 2 (สิงหาคม 2539): 270.

3.1.1.3 ความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน ในระหว่างดำเนินการอาจเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานที่เกิดเป็นความเสียหายต่อตัวเจ้าหน้าที่นั้น ในกรณีนี้มีการออกกฎหมายที่เป็นการเยียวยาความเสียหายโดยเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันให้กับคนงานในการปฏิบัติงานทั้งในภาครัฐและเอกชน คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยอุบัติเหตุเวลาทำงาน ค.ศ. 1898 (Loi des accidents du travail) มีผลเป็นการไม่นำหลักการในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คดี Cames ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุในการทำงานให้แก่คนงานของรัฐมาใช้อีก โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดเมื่อเกิดอุบัติเหตุเพราะการกระทำของงานนั้นหรือในโอกาสที่ทำงานนั้น ทำให้มีความเสียหายแก่คนงานแล้ว นายจ้างจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย แม้จะไม่ได้ความว่านายจ้างผิด ยิ่งกว่านั้นแม้ว่าคนงานจะมีความผิดอย่างร้ายแรง (Faute lourde) ก็ตาม นายจ้างก็ยังจำต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีแนวความคิดแห่งทฤษฎีความเสียหายภัยอยู่ด้วย แต่ค่าสินไหมทดแทนที่นายจ้างจะต้องชดใช้หนี้ไม่เต็มตามจำนวนความเสียหายที่คนงานได้รับจริง โดยเป็นการชดใช้เพียงส่วนหนึ่งของความเสียหายเท่านั้น⁹

ผลของการมีกฎหมายว่าด้วยอุบัติเหตุดังกล่าว ทำให้คนงานรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลักประกันต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบำนาญในเหตุทดแทนเพราะความพิการหรือหลักประกันอื่น ๆ อย่างไรก็ดี หลักการตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดยังคงบังคับใช้กับบุคคลที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ ผู้ร่วมงานเป็นการชั่วคราวกับฝ่ายปกครองไม่ว่าตามคำสั่งหรือโดยการร้องขอ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Commune de Saint – Priest – la – Plaine ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ.1946) และขยายขอบเขตถึงกรณีอาสาสมัครหรือผู้เข้าช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุด้วย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Commune de Gouloux ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ.1960, คดี Commune de Batz – sur – Mer ลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ.1970 และคดี Commune de Coggia ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1977) และเหตุผลเดียวกันศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ครูสตรีซึ่งได้รับความเสียหายจากการติดโรคระบาด เพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นที่มีการระบาดของโรค (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Dame Saulze ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1968)¹⁰

⁹จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), หน้า 112.

¹⁰สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 321 - 322.

3.1.1.4 ความรับผิดชอบกรณีความเสียหายจากสงคราม

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำสงครามมักมีความรุนแรงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลก หลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ฝรั่งเศสจำเป็นต้องมีการซ่อมแซมประเทศที่ได้รับความบอบช้ำและกอบกู้ให้เศรษฐกิจของประเทศฟื้นกลับมา และเนื่องจากแนวความคิดในเรื่องการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติของฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายมาสองฉบับเพื่อชดเชยเยียวยาในกรณีความเสียหายอันเกิดจากสงคราม ครั้งแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1919 ได้ออกกฎหมายมาเพื่อชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และในปี ค.ศ. 1946 ได้ออกกฎหมายเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2¹¹

กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาความเสียหาย ลงวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1919 รับรองให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายในทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากสงคราม และตามมาด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 19 เมษายน ค.ศ.1919 ซึ่งประกาศว่าด้วยผู้เสียหาย ในปีเดียวกันงบประมาณของประเทศจำนวนมากถูกนำมาใช้เพื่อช่วยให้มีการเยียวยาความเสียหายจากสงครามได้ รวมทั้งธนบัตรและพันธบัตรจำนวนมากมีออกมาเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงิน ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝรั่งเศสได้ตรากฎหมาย ลงวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ.1946 เพื่อชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากสงครามโลกครั้งที่สอง โดยค่าเสียหายบางส่วนผ่านการที่ฝรั่งเศสได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทางแผนการมาแชล (Marshall Plan)

3.1.1.5 ความรับผิดชอบกรณีความเสียหายจากการชุมนุม

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ.1914 เป็นกฎหมายเก่าแก่ฉบับหนึ่งซึ่งได้วางหลักความรับผิดชอบพิเศษเป็นหลักความรับผิดชอบโดยไม่ได้กระทำความผิดให้กับเทศบาล (Commune) ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสี่ยงภัยทางสังคม บัญญัติให้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการชุมนุมหรือการรวมตัวกันของฝูงชน และเกิดการก่อจลาจลขึ้น เทศบาลต้องเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายโดยเทศบาลสามารถไล่เบี่ยงให้รัฐมีส่วนในความรับผิดชอบได้ คดีพิพาทที่เกิดขึ้นต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม¹²

หลังจากนั้นได้เปลี่ยนแปลงผู้ที่ต้องรับผิดชอบโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1983 ซึ่งตามมาตรา 92 กำหนดให้ความเสียหายจากการชุมนุมเป็นความรับผิดชอบของรัฐ โดยรัฐสามารถไล่เบี่ยงเทศบาลได้ เนื่องมาจากเทศบาลไม่ได้ใช้มาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยที่จำเป็น ลักษณะของความเสียหายต้องมีลักษณะรุนแรงและเป็นผลมาจาก

¹¹ฌ็อง-โกลด์ เวเนเซีย, “การพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 3,1 (มกราคม-เมษายน 2546): 27.

¹²Jacqueline Morand-deville, Cours de droit administratif, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติกร สำนักงานศาลปกครอง, 8^e ed., p.749.

การประชุม การเยียวยามีทั้งในการเยียวยาความเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน และความเสียหายทางการค้า เช่น กรณีการชดเชยความเสียหายจากการสูญเสียรายได้เมื่อมีการกีดขวางการเดินทางโดยผู้ชุมนุมประท้วง ซึ่งตั้งแต่มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1986 ตามมาตรา 27 คดีประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹³

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเทศบาล (Code d'administration communale) ซึ่งบัญญัติว่า ความรับผิดนี้ผูกพันกรณีที่เป็นอาชญากรรมและการกระทำผิดโดยการใช้กำลังอย่างเปิดเผยจากการชุมนุมของประชาชนในที่สาธารณะ ความรับผิดในกรณีนี้มีรากฐานมาจากความเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งภาระจะมีการเฉลี่ยกันระหว่างรัฐกับเทศบาล (Commune)¹⁴

3.1.1.6 ความรับผิดชอบกรณีการติดเชื้อเอชไอวีจากการถ่ายเลือด¹⁵

การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวีจากการถ่ายเลือด มีได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

ประการแรก คือ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข โดยมีความบกพร่องที่ไม่มีมาตรการที่จำเป็นสำหรับควบคุมดูแลการถ่ายเลือด ตัวอย่างของการกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Mme G. ลงวันที่ 9 เมษายน ค.ศ.1993

ประการที่สอง คือ ความรับผิดชอบโดยไม่มี การทำความผิดของศูนย์ถ่ายเลือดส่วนกลาง (Les centres de transfusion sanguine publics) กรณีนี้มีตัวอย่างที่เป็นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดี Consorts N' Guyen ลงวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ.1995 เป็นกรณีที่ศูนย์ถ่ายเลือดส่วนกลาง (Les centres de transfusion sanguine publics) ซึ่งเป็นสถาบันที่ขึ้นอยู่กับโรงพยาบาลที่เป็นองค์กรมหาชน ได้ดำเนินการถ่ายเลือดจากผู้ให้เลือด ซึ่งเป็นผู้ป่วยที่ติดเชื้อไวรัสเอชไอวีเอาไว้แล้วให้เลือดต่อไปยังผู้อื่น กรณีนี้ ศูนย์ดังกล่าวจึงไม่มีความผิดเนื่องจากผู้ให้เลือดคนดังกล่าวได้ปกปิดกรุปเลือดที่เป็นกรุปเสี่ยงติดเชื้อ

ประการที่สาม ความรับผิดชอบตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายให้ผู้เคราะห์ร้ายจากการติดเชื้อไวรัสเอชไอวีซึ่งเป็นการชดเชยมาจากกองทุนซึ่งตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยได้ให้หลักประกันในการชดเชยค่าเสียหายว่าจะต้องครอบคลุมความเสียหายมากที่สุดแก่บุคคลที่ติดเชื้อ ในกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายกรณีที่มีการติดเชื้อเอชไอวีเนื่องมาจากการถ่ายเลือดหรือการฉีดยาผ่าน

¹³ เรื่องเดียวกัน

¹⁴ ฟุนด์กัลท์ ไวส์ราจ, “ความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3: 604.

¹⁵ Jacqueline Morand-deviller, Cours de droit administratif, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง, 8^e éd., p.751.

เส้นเลือด โดยผู้เสียหายในเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เป็นผลมาจากการถ่ายเลือดหรือฉีดสารผ่านเส้นเลือด โดยการชดใช้ความเสียหายจะเป็นการชดใช้อย่างเต็มจำนวน

3.1.1.7 ความรับผิดชอบกรณีการถูกบังคับให้ฉีดวัคซีน¹⁶

ในบทบัญญัติของกฎหมาย ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 และปัจจุบันบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย Code de la Santé Publique มีการจัดตั้งกองทุนในการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหายที่เป็นผลมาจากการถูกบังคับให้ฉีดวัคซีน ซึ่งความเสียหายที่มีลักษณะเป็นความเจ็บป่วยเป็นปัญหาทางสุขภาพ นั้น การพิสูจน์ถึงความผิดเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้มีคดีซึ่งเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากความเจ็บป่วยจากโรค multiple sclerosis ที่เป็นผลมาจากมาตรการบังคับให้ฉีดวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี โดยผู้ฟ้องคดีมักมาฟ้องคดีบนพื้นฐานความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ และอีกประการคือฟ้องว่าเป็นความเจ็บป่วยจากการทำงาน จึงควรจะได้รับเงินช่วยเหลือจากสถานพยาบาล

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ การได้รับวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเกิดโรค multiple sclerosis หรือไม่ ความรู้ด้านวิทยาการแพทย์ยังไม่พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจน ตามปกติไวรัสตับอักเสบบีมักทำให้เกิดเป็นมะเร็งตับหรือโรคตับแข็ง คนฝรั่งเศสหลายพันคนเป็นโรคไวรัสตับอักเสบบี วัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบีผลิตขึ้นมาได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 จนในปี ค.ศ.1982 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแนะนำให้มีการฉีดวัคซีนให้กับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและผู้ป่วยบางประเภทที่มีสุขภาพอ่อนแอ เช่น ผู้ที่ต้องมีการถ่ายเลือดบ่อยครั้ง ผู้ติดยาเสพติด และในปี ค.ศ. 1991 การได้รับวัคซีนกลายเป็นมาตรการบังคับสำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกคนและนักเรียนแพทย์ องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้เสนอแนะให้ประเทศต่างๆ ฉีดวัคซีนดังกล่าวให้ทารกและเด็ก มาตรการบังคับให้ฉีดวัคซีนยังคงมีอยู่ต่อไปแม้จะพบว่าผู้ฉีดวัคซีนบางคนป่วยด้วยโรค multiple sclerosis ก็ตาม

ในปี ค.ศ. 2007 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดี 4 เรื่อง ที่ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายโดยอ้างว่าเป็นผลมาจากการได้รับวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี เรื่องแรกผู้ฟ้องคดีชื่อ Schwartz เป็นนางพยาบาล เธอได้รับการฉีดวัคซีนในเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ค.ศ.1990 เดือนมีนาคม ค.ศ.1991 และ มีนาคม ค.ศ.1996 ในช่วงเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1991 เธอเริ่มมีอาการของโรคประสาททางกรมอง ซึ่งเป็นสัญญาณของโรค multiple sclerosis อาการของเธอแย่ลงเรื่อยๆ เป็นอัมพาตที่แขนและขา จึงมาฟ้องคดี 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เป็นผลมาจากมาตรการบังคับให้ฉีดวัคซีน

¹⁶ สรุปลงความจาก Roger Errera, "Recent Decisions of the French Conseil d' Etat," Public Law (winter 2007) : 836-841.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขให้เธอได้รับค่าชดเชยความเสียหายเป็นเงินจำนวน 50,000 FF ต่อปีเป็นระยะเวลาตลอดชีวิต อีกคดีหนึ่งเธอยื่นฟ้องโรงพยาบาล ซึ่งเธอมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามกฎหมาย โดยฟ้องว่าความเจ็บป่วยของเธอเป็นผลมาจากการทำงาน ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Strasbourg ปฏิเสธคำขอของเธอ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณารายงานของผู้เชี่ยวชาญแล้วพบว่าไม่อาจปฏิเสธความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการได้รับวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบีกับโรค multiple sclérosis อาการของผู้ฟ้องคดีเริ่มปรากฏหลังจากฉีดวัคซีนเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1991 ได้ไม่นาน โดยก่อนที่จะได้รับการฉีดวัคซีนไม่เคยมีอาการของโรคนี้อีก่อน และมีสุขภาพที่แข็งแรง ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่าโรคของผู้ฟ้องคดีเป็นโรคที่เป็นความเจ็บป่วยจากการทำงาน สั่งให้โรงพยาบาลไปพิจารณาจ่ายค่าชดเชยให้ภายใน 3 เดือน

การฟ้องคดีรายที่สอง ผู้ฟ้องคดีชื่อ Stefani เป็นพนักงานของรัฐสังกัดเทศบาล เธอได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี ในเดือนมิถุนายน และสิงหาคม ค.ศ. 1995 และอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1996 และเริ่มปรากฏอาการป่วยในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 เธอจึงร้องขอต่อจังหวัดให้รับรองว่าเป็นความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจากการทำงานซึ่งจะทำให้เธอได้รับเงินค่าชดเชย แต่ได้รับการปฏิเสธจึงฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Grenoble ตัดสินให้เธอชนะคดี จังหวัดยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยให้เหตุผลเหมือนกับคดี Schwartz กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีอาการของโรคมาก่อนการฉีดวัคซีน อาการของโรคเริ่มปรากฏในทันทีหลังจากการฉีดวัคซีนครั้งแรกและครั้งต่อๆ มา คำอุทธรณ์ของจังหวัดจึงถูกยก

คดีที่สาม ผู้ฟ้องคดีชื่อ Poulard เป็นผู้ช่วยดูแลสุขภาพในโรงพยาบาลท้องถิ่น เธอได้รับวัคซีน 3 ครั้ง คือในปี ค.ศ. 1987 1988 และ 1993 เธอมีอาการปวดตามเส้นประสาทตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 และกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 มีอาการชาที่ฝ่าเท้าและลุกเดินเกือบไม่ได้ ในปี ค.ศ. 1997 ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นโรค multiple sclérosis หลังจากเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐอันเนื่องมาจากมาตรการบังคับฉีดวัคซีน แต่รัฐมนตรีปฏิเสธไม่จ่ายค่าเสียหายให้จึงมาฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Rennes ปฏิเสธคำขอของเธอ โดยวินิจฉัยว่าไม่สามารถพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับการได้รับวัคซีนได้ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามด้วยเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากการฉีดวัคซีน ซึ่งคดีนี้ไม่มีความเชื่อมโยงดังกล่าว เนื่องจากในปี ค.ศ. 1983 เป็นเวลา 4 ปีก่อนการฉีดวัคซีน ผู้ฟ้องคดีปรากฏอาการปวดเส้นประสาทซึ่งเป็นอาการที่เกี่ยวข้องกับโรค multiple sclérosis แล้ว จึงเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากการได้รับการฉีดวัคซีน

คดีสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีชื่อ Thomas เป็นนางพยาบาล ทำงานในโรงพยาบาลแห่งเมืองปารีส เธอฉีดวัคซีนเมื่อเดือนมีนาคม เมษายน และพฤษภาคม ค.ศ. 1988 และเดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และธันวาคม ค.ศ. 1992 ในปี ค.ศ. 1998 ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นโรค

multiple sclerosis จึงได้ร้องขอต่อโรงพยาบาลว่าเป็นความเจ็บป่วยจากการทำงานแต่ถูกปฏิเสธ จึงได้มาฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองปารีสตัดสินให้โรงพยาบาลชนะคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตาม โดยเห็นว่าเมื่อมีการฉีดวัคซีนครั้งสุดท้ายนั้น ระยะเวลาที่เกิดอาการของโรคมีความล่าช้าออกไปมาก แสดงให้เห็นว่าไม่มีความเชื่อมโยงกันโดยตรง

3.1.1.8 ความรับผิดชอบกรณีการเวนคืน¹⁷

การเวนคืนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจัดเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล การเวนคืนมีสาระสำคัญที่เป็นวิธีการหรือกระบวนการเพื่อให้รัฐสามารถเข้ายึดถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้จึงเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง กฎหมายจึงกำหนดให้มีการให้ค่าทดแทนการเวนคืนกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยกำหนดไว้ในมาตรา L13-13 ถึง L13-17 และ L13-20 และมาตรา R13-35 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน จึงอาจพิจารณาการเวนคืนว่าก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนด้วย

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของฝรั่งเศสเป็นกฎหมายที่เก่าแก่และมีวิวัฒนาการมาค่อนข้างยาวนาน เริ่มต้นจากประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 ที่ประกาศใช้ในช่วงที่มีการปฏิวัติฝรั่งเศส มาตรา 17 กำหนดว่า “สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่จะล่วงละเมิดมิได้ มีความศักดิ์สิทธิ์ และบุคคลจะถูกพรากจากทรัพย์สินโดยที่ตนเองไม่ยินยอมไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติและมีการชดเชยอย่างเป็นธรรมให้กับเจ้าของทรัพย์สิน” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ และมีผลบังคับต่อองค์กรนิติบัญญัติ ต่อมาได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส ที่เรียกว่าประมวลกฎหมายนโปเลียน ซึ่งมาตรา 545 กำหนดว่า “บุคคลไม่อาจถูกพรากจากกรรมสิทธิ์ของตนโดยไม่มีความยินยอม เว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีการอ้างประโยชน์สาธารณะนั้นอย่างถูกต้องและมีการชดเชยให้อย่างเป็นธรรมในเวลาอันสมควร” นอกเหนือจากกฎหมายภายในประเทศแล้ว ยังมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลย่อมได้รับการเคารพในสิทธิแห่งทรัพย์สิน บุคคลไม่อาจถูกละเมิดสิทธินั้นได้ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และตามหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศ”

การเวนคืนของฝรั่งเศสที่กำหนดให้กระทำได้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณประโยชน์ นั้นไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวในกฎหมายว่าได้แก่กรณีใดบ้างที่สามารถเวนคืนได้ โดยมีลักษณะเป็นแนวคิดกว้างๆ และวิวัฒนาการไปตามยุคสมัย โดยการให้

¹⁷ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 3, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2546): 131 - 171.

ความหมายของประโยชน์สาธารณะเป็นไปในทางขยายความหมายเพื่อให้สามารถเวนคืนได้มากขึ้น จึงแตกต่างจากการเวนคืนของไทยซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 กำหนดกรณีที่สามารถเวนคืนได้ไว้โดยเฉพาะ

กระบวนการในการเวนคืนของฝรั่งเศสมีขั้นตอนมากและซับซ้อน โดยมีขั้นตอนหลักๆ เริ่มจากหน่วยงานผู้เวนคืนรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเวนคืน เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการเวนคืน เช่น อสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน ประเมินการค่าใช้จ่ายในการเวนคืน และข้อพิจารณาในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ขั้นตอนต่อไปคือการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเวนคืนเข้ามาแสดงความคิดเห็น โดยต้องมีการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่สาธารณะและเปิดให้มีการเข้าดูเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่จะเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้มีความหมายอย่างกว้าง คือคนที่ได้รับผลกระทบหรือแม้แต่ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในโครงการ ในขั้นตอนนี้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถที่จะตกลงให้มีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของตนให้กับผู้มีอำนาจเวนคืนได้ตามระบบปกติ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการประชาพิจารณ์แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ทำประชาพิจารณ์ต้องจัดทำรายงานและข้อสรุปเสนอความเห็นต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการว่าเห็นด้วยกับโครงการที่จะต้องมีการเวนคืนหรือไม่ ทั้งนี้ มีกรณียกเว้นที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็น ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นเรื่องลับเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ หรือในกรณีที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วน และไม่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืนอาคารที่มีลักษณะขัดต่อสุขภาพอนามัย หรือห้ามอาศัย หรือมีลักษณะเป็นชุมชนแออัด กรณีนี้ การเข้าเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทำได้โดยง่าย เพียงมีการจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ในกรณีปกติที่มีการทำประชาพิจารณ์ ความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ทำประชาพิจารณ์ไม่ผูกพันให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตาม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ประชาพิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับโครงการ ก็ไม่ผูกพันให้ต้องมีการล้มเลิกโครงการ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความเห็นในทางที่เห็นด้วยกับโครงการ แต่หน่วยงานเจ้าของโครงการอาจยังไม่ดำเนินโครงการ หากเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงในทางข้อเท็จจริงจนต้องมีการประชาพิจารณ์ใหม่ เมื่อจะมีการดำเนินโครงการต่อไปก็จะต้องมีการประกาศการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Déclaration d'utilité publique หรือ DUP) ถือเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่ต้องประกาศภายในระยะเวลา 2 ปี หากไม่ดำเนินการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ การประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาจะสิ้นผล และไม่อาจเวนคืนได้ ประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งเฉพาะรายหรือคำสั่งทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบแต่อย่างใด และไม่มีลักษณะเป็นกฎ แต่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นคำสั่งในทางข้อเท็จจริง กล่าวคือเป็นคำสั่งที่บังคับการให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในกฎ

กฎหมายกำหนดให้การประกาศต้องระบุระยะเวลาในการดำเนินการเวนคืนไว้ ถ้าไม่ดำเนินการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว ประกาศดังกล่าวจะสิ้นผลบังคับอย่างไรก็ตาม หน่วยงานมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาได้เสมอ และถึงแม้ประกาศจะสิ้นผลลงแล้วแต่ข้อเท็จจริงไม่มีการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานก็อาจออกประกาศฉบับใหม่ได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องเริ่มกระบวนการประกาศพิจารณาใหม่

กรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจตกลงกับผู้เวนคืนได้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อประกาศโอนกรรมสิทธิ์และกำหนดค่าทดแทนได้ นอกจากนี้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังมีสิทธิเรียกร้องขอให้มีการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ ถ้าไม่ได้มีการใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นตามวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ขั้นตอนต่อไปคือ ผู้เวนคืนจะทำการสำรวจเพื่อกำหนดเขตที่จะเวนคืนและกำหนดตัวผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งจะมีการออกประกาศระงับกรรมสิทธิ์ มีการระบุชื่อบุคคลที่ถูกเวนคืนไว้ จึงเป็นการประกาศที่แตกต่างจากประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากประกาศระงับกรรมสิทธิ์เป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องเฉพาะราย การประกาศระงับกรรมสิทธิ์อาจครอบคลุมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ระบุไว้ในประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการเวนคืนเพิ่มเติมที่จำเป็นโดยตรงต่อโครงการ

การเวนคืนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินจากเจ้าของทรัพย์สินนั้นโดยที่ ต้องมีการชดเชยให้กับเจ้าของทรัพย์สิน จึงถือว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด กล่าวคือ รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนทรัพย์สินมาเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้กับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายด้วย

3.1.1.9 ความรับผิดชอบกรณีที่เกี่ยวข้องกับงานโยธาสาธารณะ

ความรับผิดชอบจากงานโยธาสาธารณะเป็นความรับผิดชอบในระบบพิเศษที่แตกต่างจากระบบกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีที่มาจากมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 pluviôse an VIII¹⁸ งานโยธาสาธารณะก่อให้เกิดความเสียหายแยกได้ 2 ประเภท¹⁹ คือ กรณีแรกเป็นความเสียหายอย่างถาวรที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปการ เช่น การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียง ก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อาศัยใกล้เคียง ซึ่งหลักความ

¹⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, เสนอสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 293.

¹⁹ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, “ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3: 600.

รับผิดชอบในเรื่องนี้ถือเป็นหลักดั้งเดิมและเป็นจารีต²⁰ กรณีที่สอง เป็นความเสียหายชั่วคราวหรืออุบัติเหตุ เช่น อุบัติเหตุจากการไม่ให้สัญญาณอันตรายบริเวณสถานที่ก่อสร้าง

ถ้าความเสียหายจากงานโยธาสาธารณะเกิดกับบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้รับประโยชน์อันใดเลยจากงานโยธาสาธารณะนั้น บุคคลภายนอกสามารถเรียกค่าทดแทนความเสียหายจากฝ่ายปกครองได้ หากพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความเสียหายที่เชื่อมโยงมาจากงานที่ฝ่ายปกครองดำเนินการอยู่โดยความเสียหายจะได้รับการเยียวยาแม้ไม่ได้เกิดจากความผิดของฝ่ายปกครอง²¹ แต่มีข้อแม้ว่าต้องเป็นความเสียหายที่มีลักษณะที่ผิดปกติ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากศูนย์อาวุธนิวเคลียร์ (les centrals nucléaires) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผักผลไม้ในสวนภายหลังจากการก่อสร้างงานเกี่ยวกับไฟฟ้าพลังน้ำ คนเดินถนนอยู่ในทางสาธารณะได้รับบาดเจ็บจากวัตถุที่ตกลงมาใส่เป็นวัตถุของการไฟฟ้า (วัตถุของการไฟฟ้าที่สร้างอยู่นั้นไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะ)²² ไฟจากปล่องไฟในอาคารสาธารณะสร้างความเสียหายถึงทรัพย์สินของผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง ความเสียหายของบริษัทที่โดนน้ำท่วมเพราะเขื่อนแตก ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์ที่หิมะซึ่งมาจากหลังคาที่ทำการไปรษณีย์ตกลงใส่ความเสียหายทางธุรกิจจากการสร้างทางด่วนขึ้นใหม่ปิดกั้นเส้นทางเข้าไปในสถานบริการ ความเสียหายที่มีต่อพืชในแปลงเพราะผลจากแสงไฟบนถนน และมลพิษทางเสียงต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสนามบิงทาร์²³

ส่วนในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการสาธารณะนั้น เนื่องจากผู้ให้บริการสาธารณะเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะ ความรับผิดชอบที่มีต่อผู้ให้บริการสาธารณะจึงต่างจากกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก กล่าวคือ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจะขึ้นอยู่กับการกระทำผิด โดยศาลยอมรับข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความผิด ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีการดูแลรักษาหรือดำเนินการในงานโยธาสาธารณะนั้นอย่างดีแล้ว ไม่ได้มีความบกพร่องแต่อย่างใด²⁴

ในบางครั้งการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของผู้เสียหายว่าเป็นบุคคลภายนอกหรือผู้ให้บริการสาธารณะอาจมีความยุ่งยากซับซ้อน ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

²⁰ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 324.

²¹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 182-183.

²² พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, “ความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3: 600.

²³ Duncan Fairgrieve, State Liability in Tort : A Comparative Law Study (New York: Oxford University Press Inc., 2003), pp.150-151.

²⁴ ขวัญชัย สันตสว่าง, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 149.

คดี Commune de Gonfaron ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1968 ในกรณีนี้ที่ทอส่งเกิดการแตก ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น จะถือว่าผู้เสียหายเป็นบุคคลภายนอกหรือผู้ใช้บริการสาธารณะนั้น จะพิจารณาจากการเป็นผู้ได้ใช้ประโยชน์จากถนนที่มีการฝังท่อส่งไว้ กล่าวคือถ้าได้ใช้ถนนที่มีการฝังท่อส่งไว้ ถือเป็นผู้ใช้บริการสาธารณะแล้ว แต่ถ้าไม่ได้ใช้เส้นทางของถนนที่มีการวางท่อส่งไว้จะถือว่าเป็นบุคคลภายนอก

3.1.2 กฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย

เนื่องจากหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นสิ่งพัฒนาในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ขณะที่ในระบบกฎหมายไทยยังไม่คุ้นเคยกับหลักกฎหมายดังกล่าว โดยระบบกฎหมายของไทยให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบที่อยู่บนพื้นฐานการกระทำความผิดหรือการกระทำละเมิดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายหลายฉบับได้กำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านั้นมีแนวคิดที่ให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายแม้จะมีได้เกิดจากความผิดก็ตาม

3.1.2.1 ความรับผิดชอบกรณีการเวนคืน

คำว่า “การเวนคืน” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่าการที่รัฐบังคับเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ แต่แท้จริงแล้วคำว่าเวนคืนมีที่มาทางประวัติศาสตร์จากการที่ราษฎรโอนสิทธิในที่ดินคืนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ เช่นที่ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ว่า ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 นอกจากนี้ยังมีการใช้คำว่าเวนคืนกับกรณีอื่นที่มีใช้การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น เช่น การเวนคืนกรรมกรรมประกันภัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 894

สมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของกฎหมายไทยแต่โบราณปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 52 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ในแคว้นแคว้นพระนครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรัตน์ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้”²⁵ แสดงให้เห็นว่าราษฎรมีได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเองครอบครองอยู่ พระเจ้าอยู่หัวหรือพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาเขต ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินเท่านั้น จึงห้ามมิให้มีการซื้อขายที่ดิน และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้ราษฎรออกจากที่ดินที่ครอบครองได้เสมอไม่ว่าจะมีพระราชประสงค์จะ

²⁵ ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 1.

นำที่ดินนั้นมาใช้เพื่อกิจการใดก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องชดเชยราคาให้แก่ราษฎรแต่อย่างใด แต่แท้จริงแล้วพระมหากษัตริย์ไทยก็ได้ทรงใช้พระราชอำนาจเหนือที่ดินในพระราชอาณาเขตขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่แต่อย่างใด หากมีพระราชประสงค์จะได้ที่ดินมาจากราษฎรก็ทรงใช้วิธีซื้อขายแลกเปลี่ยนตามพระราชอัธยาศัย²⁶ ร. แล่งกาต์มีความเห็นว่า²⁷ การเวนคืนที่ดินในความหมายดั้งเดิม มีที่มาจากประเพณีที่พระมหากษัตริย์แบ่งปันที่ดินให้แก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และเมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งราษฎรก็จะมีที่ดินแก่พระมหากษัตริย์เพื่อให้มีการแบ่งปันใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงยศถาบรรดาศักดิ์หรือถิ่นที่อยู่ ต่อมาประเพณีดังกล่าวได้ยกเลิกไป และมีการครอบครองที่ดินสืบทอดต่อกันมาเป็นมรดกตกทอดไปยังลูกหลาน โดยที่พระมหากษัตริย์ยังทรงมีสิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดิน เมื่อใดมีพระราชประสงค์จะได้ที่ดินมาก็ย่อมกระทำได้เสมอ หากราษฎรจะละทิ้งการครอบครองที่ดินก็ต้องเวนคืนที่ดินให้แก่ทางการ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแบ่งปันที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไป

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองจากการถูกเวนคืน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งตามมาตรา 34 วรรคสาม กำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย” หลังจากนั้นหลักการที่ว่า การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรจะกระทำได้เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์เท่านั้น ก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ในมาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า “รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น” เป็นบทบัญญัติที่มีได้กล่าวถึงเฉพาะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกประเภททั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ และเปลี่ยนถ้อยคำจากเดิมเรียกว่าค่าทำขวัญ เป็นค่าทดแทน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁷ ร. แล่งกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 366-367, อ้างถึงใน ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 4-5.

ในส่วนของกฎหมายฉบับแรก คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ใช้บังคับกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการเปลี่ยนหลักการเดิมที่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ทรงมีพระราชอำนาจเรียกคืนที่ดินได้เสมอ โดยอำนาจออกกฎหมายเวนคืนได้ตกมาเป็นของสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็ยังมีกฎหมายเวนคืนเฉพาะของตนเองใช้บังคับอยู่ ทำให้ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และประชาชนได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 โดยมาตรา 5 กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกครั้ง คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จึงไม่น่าจะมีหน่วยงานของรัฐแห่งใดใช้กฎหมายเวนคืนของตน เช่นในอดีตอีกต่อไป ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มาตรา 32 บัญญัติว่า เมื่อมีความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างคลังน้ำมันเชื้อเพลิงหรือระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนมากขึ้น โดยให้ถือเอาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เป็นราคาในการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการที่สำคัญ

ในกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากเน้นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ซึ่งจะทำให้ลดขั้นตอนบางประการได้ เจ้าหน้าที่สามารถเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนหรือตกลงทำสัญญาซื้อขาย แต่มีเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบล่วงหน้าและจะต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการของรัฐสามารถดำเนินการได้ทันช่วงที่ภายในเวลาที่จำเป็นเร่งด่วน โดยการวางเงินค่าทดแทนเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนได้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้วางไว้ที่ศาล หรือวางเงินต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็น

บัญชีเฉพาะราย การกำหนดให้วางเงินโดยฝากเงินไว้กับธนาคารได้นี้ ทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากบัญชีเงินฝากนั้นด้วย แทนที่จะได้รับเฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

การใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ต้องมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อใช้ในกิจการต่างๆ ตามมาตรา 42 ใน 10 กรณี คือ 1) การอันเป็นสาธารณูปโภค 2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ 3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ 4) การผังเมือง 5) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 6) การพัฒนาการเกษตร 7) การพัฒนาการอุตสาหกรรม 8) การปฏิรูปที่ดิน 9) การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ และ 10) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการจัดหาอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนแล้ว รัฐอาจจัดหาอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการอื่นก็ได้ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ อันเป็นวิธีการเช่นเดียวกับเอกชน ในกรณีที่รัฐได้ขออสังหาริมทรัพย์มาโดยวิธีการอื่นนี้ รัฐก็เพียงรับโอนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นมาจากเจ้าของและสามารถนำไปดำเนินกิจการของรัฐตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องไปดำเนินการเวนคืนให้ยุ่งยาก การจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นกรณีจำเป็นที่ไม่มีทางเลือกอื่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินกิจการที่ต้องใช้ที่ดินจำนวนมากจนยากที่จะตกลงการโอนโดยวิธีอื่นได้ การดำเนินโครงการของรัฐที่ต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์สำหรับดำเนินงานตามโครงการจึงมักหลีกเลี่ยงไม่พ้นการเวนคืน โดยรัฐไม่อาจใช้วิธีการเจรจาขอซื้อขายที่ดินจากเอกชนเป็นรายๆ ได้ ทั้งนี้รัฐจะเวนคืนที่ดินไว้เผื่อรองรับโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไม่ได้ การเวนคืนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อกิจการนั้นเท่านั้น

ตามกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เวนคืนเป็นบุคคลสำคัญที่ทำหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละคราว ซึ่งเจ้าหน้าที่เวนคืนก็มักจะต้องเวนคืนเพื่อกิจการของตนเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของรัฐแล้ว การแบ่งแยกออกเป็นทบวง กรม ฯลฯ แม้จะเป็นนิติบุคคล ก็ได้หมายความว่า จะเป็นอิสระแยกออกจากรัฐแต่อย่างใด การแยกออกไปเป็นหน่วยงานต่างๆ ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ส่วนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยตรง ส่วนหน่วยงานใดเป็นผู้ทำหน้าที่เวนคืนก็เพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และในอนาคตก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีหน่วยงานกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการเวนคืนโดยเฉพาะ และทางปฏิบัติในปัจจุบันปรากฏว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่เวนคืนที่ดินส่วนหนึ่งให้กับองค์การรถไฟฟ้ามหานครและกรุงเทพมหานคร ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยโอนกรรมสิทธิ์มาจากผู้ถูกเวนคืน

แล้ว ก็จะโอนต่อไปให้แก่องค์การรถไฟฟ้ามหานครหรือกรุงเทพมหานครเพื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น²⁸

กระบวนการในการเวนคืนกรณีที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าจะต้องเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จากผู้ใด และแค่นั้นนั้น ต้องเริ่มจากการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาและปิดประกาศสำเนาพระราชกฤษฎีกานั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อาจถูกเวนคืน โดยหน่วยงานใดที่มีความประสงค์ในการเวนคืน หน่วยงานนั้นก็จะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา จากนั้นคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีตั้งขึ้นก็สามารถประกาศกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น และเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินที่จะถูกเวนคืนได้ ทำให้กระบวนการเวนคืนเป็นไปอย่างรวดเร็ว สำหรับการเวนคืนบางกรณี ซึ่งมีจำนวนน้อยอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกฤษฎีกา สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนไปได้เลย และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะตกเป็นของรัฐตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนใช้บังคับ

การที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อกระทำกิจการที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อทำการสำรวจหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน หากการเข้าไปสำรวจมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา กฎหมายก็ได้กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากกิจการที่กระทำ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวจัดอยู่ในความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 แต่เหตุที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต้องบัญญัติขำลงไปก็เพื่อต้องการย้ำถึงความรับผิดชอบของรัฐ และในขณะเดียวกันก็อาจประสงค์ให้รัฐรับผิดชอบรวมกันไปกับการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 18 และมาตรา 21 โดยอาจใช้ประมาณที่เจ้าหน้าที่ได้รับมาจากรัฐก่อนเดียวกันกับงบเวนคืน ไม่ต้องแยกใช้งบอื่น มาตรา 8 จึงใช้คำว่า “ค่าทดแทน” มิใช่คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁹

การตราพระราชกฤษฎีกามีผลต่อการกำหนดค่าทดแทน เพราะคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องถือวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน และการกระทำบางอย่างภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้วอาจไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน เช่น การสร้างโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้น การทำสัญญาเช่าที่ดิน ไร่หรือสิ่งปลูกสร้าง ผู้เช่าไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ส่วนการทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์อื่น เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ผู้รับโอนเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

²⁸ ยืนหยัด ไจสมุท, คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 6-7.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ส่วนนิติกรรมประเภทจำนองหรือทรัพย์สินอื่นที่สร้างขึ้นภายหลังที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้วก็มีผลตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นโมฆะแต่อย่างใด

เมื่อมีการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเสร็จไปบ้างแล้วแม้ยังไม่เสร็จทั้งหมด เจ้าหน้าที่จะต้องเร่งเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 ราคาเบื้องต้นที่กำหนดขึ้นมีผลผูกพันการทำสัญญาซื้อขายโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนดราคาให้เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดไม่ได้ หรือหากไม่ได้ตกลงซื้อขายกันจนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน ราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดจะเป็นราคาที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ยกเว้นกรณีที่ตราพระราชบัญญัติเวนคืนไม่ทันอายุพระราชกฤษฎีกาหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการสำรวจเปลี่ยนแปลงไปจนต้องมีการประกาศราคาใหม่ ในกรณีนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้มีการแก้ไขราคา เมื่อปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคล

การกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการมีความเป็นอิสระและผูกพันให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เวนคืนต้องจ่ายราคาตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แบ่งเป็น 6 ประเภท³⁰ ดังนี้

- 1) เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืน
- 2) เจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาหรือได้ปลูกสร้างภายหลังได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืน ทั้งนี้ การคิดคำนวณค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับใช้ได้ทั่วไป ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เวนคืนกำหนดหลักเกณฑ์คิดคำนวณขึ้นมาเอง เช่น วิธีถอดแบบโครงสร้างของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยแยกเป็นค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานก่อสร้างทั้งหมด ซึ่งสามารถคิดคำนวณได้ถูกต้องใกล้เคียงกับราคาที่แท้จริง
- 3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งต้องเสียสิทธิการเช่าไปเพราะการถูกเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าจะกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าที่เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ และการกำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียสิทธิการเช่า อาจมีผลต่อเงินทดแทนที่กำหนดสำหรับที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งให้เช่าที่จะลดลงได้
- 4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

³⁰ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ กรณีนี้จะกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เพราะวัสดุที่รื้อถอนได้ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ แตกต่างจากกรณีของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้

6) ผู้เสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นที่คล้ายกันผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยต้องมีการจ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วจึงมีสิทธิได้ค่าทดแทนการเวนคืน แต่ถ้าได้สิทธิดังกล่าวมาโดยไม่เสียค่าทดแทน ก็จะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดว่า การกำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและความเสียหายที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งมีความแตกต่างบางประการจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง กล่าวคือบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การกำหนดค่าทดแทนให้คำนึงถึง 1) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา 2) ราคาที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ 3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และ 5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่มีข้อที่เหมือนกันคือการกำหนดค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนควรพิจารณานำมาใช้ผสมผสานให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด หากผู้ถูกเวนคืนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็สามารถหยิบยกมาเป็นเหตุผลในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 21 วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรณีมิได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว จึงให้กำหนดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นกรณีที่การกำหนดค่าทดแทนอาจไม่นำมาตรา 21 วรรคหนึ่งตามทีกล่าวไว้มาใช้ โดยที่พระราชบัญญัติเวนคืนได้ตราโดยระบุวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนเอาไว้โดยตรงได้ ทำให้ต้องถือตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้นั้น ตัวอย่างการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2527 มาตรา 5 ให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตลอดจนสภาพ

และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ร.บ.ฉบับนี้ตราขึ้นก่อน พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีผลใช้บังคับ และมีหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่แตกต่างจากมาตรา 21 กรณีตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว เมื่อมีคดีไปสู่ศาล ปราบฎว่าศาลฎีกาได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้ตามราคาที่ดินพิพาทที่จดทะเบียนซื้อขายหลังจากพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับประมาณ 3 เดือน อันเป็นเวลาใกล้เคียงกับการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยเห็นว่าการที่นิคมอุตสาหกรรมมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ จ่ายค่าทดแทนโดยกำหนดตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น ไม่เป็นธรรม เพราะไม่ได้เป็นราคาตามความเป็นจริง เมื่อได้ทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนไปเท่าใด ก็ควรต้องชดใช้ค่าทดแทนตามราคาของทรัพย์สินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาไม่ยอมรับหลักเกณฑ์ใน พ.ร.บ.เวนคืนและได้นำหลักเกณฑ์ที่น่าจะเป็นธรรมมาใช้บังคับแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2620/2538)

ในการกำหนดค่าทดแทนต้องพิจารณาประกอบด้วยว่าผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าก่อนถูกเวนคืนหรือไม่ หากเอาราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับ เหลืออยู่เท่าไรก็มีสิทธิรับไปเท่านั้น แต่ถ้าราคาสูงขึ้นมากท่วมเงินค่าทดแทนก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้ และขณะเดียวกันผู้ถูกเวนคืนก็ไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ ในทางตรงกันข้าม ถ้าการเวนคืนเป็นเหตุให้อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาลดลง จะต้องมีการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่ราคาลดลงไปนั้นด้วย วรรคท้ายของมาตรา 21 ยังกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น มีสิทธิได้เงินค่าทดแทนนอกเหนือไปจากเงินค่าทดแทนที่ให้กับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

3.1.2.2 ความรับผิดชอบกรณีการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์

การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ หรืออาจเรียกว่า การรอนสิทธิ นั้นตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า ตัดสิทธิ์ ครอบงำตัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข การดำเนินการที่เป็นการรอนสิทธิในที่ดินมีความแตกต่างจากการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการรอนสิทธิไม่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกรรมสิทธิ์ยังคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เช่น การถูกจำกัดสิทธิในการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือต้นไม้ ในเขตเดินสายไฟฟ้าภายในระยะที่กำหนด เป็นต้น

กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจรัฐในการดำเนินการซึ่งเป็นการรอนสิทธินั้นมีหลายฉบับ อาทิเช่น

1) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ในกรณีจำเป็นต้องมีการใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าวในการดำเนินการ ดังนี้

- 1.1) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- 1.2) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- 1.3) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า

นอกจากนี้ ถ้ามีการรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า ก็ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สิน ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดและจ่ายเงินทดแทนให้เกิดความเป็นธรรม ดังเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) ได้บัญญัติไว้ ในทางปฏิบัติ การจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินในกรณีการรอนสิทธิ มักจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไม่เต็มตามราคาประเมินของที่ดิน โดยคิดเป็นอัตราร้อยละของราคาประเมินที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาตามสภาพที่ดินที่ถูกผลกระทบ เนื่องจากเจ้าของที่ดินยังมีกรรมสิทธิ์และสามารถใช้สอยที่ดินได้ แต่การใช้ที่ดินอาจถูกจำกัดสิทธิบางประการดังกล่าวไปแล้ว

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบถึงการวางเงินค่าทดแทน บุคคลนั้นจะมารับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทน

2) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

กำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยจำนวนเงินค่าทดแทนอันเป็นธรรม ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่งเพื่อกระทำการ ดังต่อไปนี้

- 2.1) เดินสายส่งศักย์สูงหรือสายส่งศักย์ต่ำไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ
- 2.2) ปัก หรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ยกเว้นให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนแม้มีการใช้ที่ดินเพื่อกระทำการดังกล่าว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นและให้ความยินยอมด้วย โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ กฟภ. มีอำนาจตัดต้นไม้หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งสําคัญสูงหรือสายส่งสําคัญต่ำ เสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ได้ รวมทั้งมีอำนาจทำการรื้อถอนป้าย โครงสร้างสำหรับติดตั้งป้าย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกหรือป้องกันอันตรายในการก่อสร้าง ที่ติดหรือตั้งยื่นล้ำเข้ามาอยู่ใกล้สายส่งสําคัญสูงหรือสายส่งสําคัญต่ำ เสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ หรือรื้อถอนป้าย โครงสร้าง หรือสิ่งอื่นใดที่ปิดกั้นคลุมทับสายส่งสําคัญต่ำ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่อยู่ใต้หรือบนกันสาดอาคารชั้นล่างหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคาร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ในกรณีที่ต้นไม้หรือสิ่งต่างๆ ดังกล่าวนั้น มีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งสําคัญสูงหรือสายส่งสําคัญต่ำหรือปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ก็ได้กำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียเท่าจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางต่อสำนักงานทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี๋ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิกานำเงินค่าทดแทนไปวางต่อสำนักงานทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิกามีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำกำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำวางไว้หรือฝากไว้ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำดำเนินการตามมาตรา 37 ตรี วรรคสอง คือการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกานำมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยทาง

ไปรษณีย์ตอบรับ หรือในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวัน ติดต่อกันแล้ว

3.1.2.3 ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรอง สิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 39 และมาตรา 40 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐเป็นไปตามมาตรา 40 (5) ที่บัญญัติว่า ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐไว้ ดังต่อไปนี้

1) ความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญา

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอันเนื่องมาจากการได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น โดยให้เงื่อนไขและวิธีการเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของบุคคล 2 ประเภท ได้แก่ ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา

ก) ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

ก.1) ได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่น

ก.2) ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหาย ต้องเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด เท่านั้น ได้แก่

ลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ (มาตรา 276 ถึงมาตรา 287)

ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

หมวด 1 ความผิดต่อชีวิต (มาตรา 288 ถึงมาตรา 294)

หมวด 2 ความผิดต่อร่างกาย (มาตรา 295 ถึงมาตรา 300)

หมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก (มาตรา 301 ถึงมาตรา 305)

หมวด 4 ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา

(มาตรา 306 ถึงมาตรา 308)

ก.3) ผู้นั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย

แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐต้องไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น แต่ในกฎหมายกลับมิได้บัญญัติเงื่อนไขดังกล่าวในการได้รับความช่วยเหลือ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา” ในการกำหนดค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย ฉะนั้น โดยหลักแล้วผู้เสียหายมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐถ้าเข้าองค์ประกอบทั้งสามประการดังกล่าว แต่หากว่าผู้เสียหายมีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น ก็ถือเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการดังกล่าวในการพิจารณากำหนดค่าตอบแทนให้ตามความเหมาะสม ซึ่งหากเห็นว่าผู้เสียหายได้รับการบรรเทาความเสียหายจนเพียงพอแล้ว ก็อาจไม่อนุมัติค่าตอบแทนให้ก็ได้ อย่างไรก็ตาม เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ให้อำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ เพื่อให้ผู้เสียหายมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ณ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา สังกัดกระทรวงยุติธรรม ภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการกระทำความผิด และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับค่าตอบแทน สิทธิในการเรียกร้องและการรับค่าตอบแทนตกแก่ทายาทซึ่งได้รับความเสียหายของผู้เสียหาย

ข) ค่าตอบแทนที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ ได้แก่

ข.1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ

ข.2) ค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย

ข.3) ค่าขาดประโยชน์หามาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ

ข.4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

สำหรับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้เสียหายตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้เสียหายยื่นคำขอค่าตอบแทนต่อคณะกรรมการ ณ

สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา สังกัดกระทรวงยุติธรรม และหากปรากฏในภายหลังที่มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายแล้วว่าการกระทำที่ผู้เสียหายอาศัยเป็นเหตุในการขอรับค่าตอบแทนนั้นไม่เป็นความผิดอาญาหรือไม่มีการกระทำเช่นนั้นให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้เสียหายคืนค่าตอบแทนที่ได้รับไปแก่กระทรวงยุติธรรมภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ดังนั้น จึงเห็นว่ากระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายตามที่คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ อนุมัติ

2) ความรับผิดชอบต่อจำเลยในคดีอาญา

บทบัญญัติมาตรา 246 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิของจำเลยในคดีอาญาที่เป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งไม่ได้กระทำความผิดที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตลอดจนสิทธิที่เสียไปคืนในกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด โดยมีเงื่อนไขและวิธีการเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งคือพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากรัฐแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาในการได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย

ก) บุคคลที่จะได้รับการกำหนดค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก.1) เป็นบุคคลที่ถูกฟ้องต่อศาลว่าได้กระทำความผิดอาญา

ก.2) ถูกดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

ก.3) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี

ก.4) ต่อมาภายหลังมีหลักฐานชัดเจนว่ามีได้เป็นผู้กระทำความผิด และมีการถอนฟ้องในระหว่างการดำเนินคดี หรือศาลพิพากษาถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขสำคัญไว้ให้จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควรจากรัฐ ต้องถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีและปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ในขณะที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ให้จำเลยมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากรัฐ เมื่อเข้าตาม

กรณีดังกล่าวและได้กำหนดเพิ่มเติมนอกจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าหากจำเลยถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี และมีหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างการดำเนินคดี จำเลยก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย โดยไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดแต่อย่างใด

การจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย ณ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา สังกัดกระทรวงยุติธรรม ภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้อง หรือวันที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด หากจำเลยถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับค่าทดแทนหรือค่าใช้จ่าย สิทธิในการเรียกร้องและการรับค่าทดแทนหรือค่าใช้จ่ายตกแก่ทายาทซึ่งได้รับความเสียหายของจำเลย

ข) ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเลยมีสิทธิได้รับ ได้แก่

ข.1) ค่าทดแทนการถูกคุมขัง ให้คำนวณจากจำนวนวันที่ถูกคุมขังในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

ข.2) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ หากความเจ็บป่วยของจำเลยเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี

ข.3) ค่าทดแทนในกรณีที่จำเลยถึงแก่ความตาย และความตายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี จำนวนไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ข.4) ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้ในระหว่างถูกดำเนินคดี

ข.5) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดี

คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย มีดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความเดือดร้อนที่จำเลยได้รับและโอกาสที่จำเลยจะได้รับการชดเชยความเสียหายจากทางอื่นด้วย ในกรณีที่มีคำขอให้ได้รับสิทธิที่เสียไปอันเป็นผลโดยตรงจากคำพิพากษานั้นคืน การสั่งให้ได้รับสิทธิคืนตามคำขอดังกล่าว ถ้าไม่สามารถคืนสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเช่นว่านั้นได้ ให้คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนเพื่อสิทธินั้นให้ตามที่เหมาะสม

ในคดีที่มีจำเลยหลายคน จำเลยคนใดถึงแก่ความตายก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด และคณะกรรมการเห็นสมควรจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยอื่นที่ยังมีชีวิตอยู่ ถ้าเป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี จำเลยที่ถึงแก่ความตายนั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

3) ความรับผิดชอบต่อผู้ต้องรับโทษอาญา

นอกจากบุคคลจะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและต่อมาปรากฏหลักฐานชัดเจนว่ามีได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดแล้ว หากถึงขั้นว่าในคดีนั้นศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลใดต้องรับโทษอาญาแล้ว และปรากฏว่าสมควรมีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ เมื่อศาลได้พิจารณาคดีที่รื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่แล้วและพิพากษาว่าบุคคลนั้นมีได้กระทำความผิด อาจมีการกำหนดค่าทดแทนหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอรับสิทธิที่บุคคลนั้นเสียไปคืนได้

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 บัญญัติให้บุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดมีสิทธิขอรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังหากปรากฏหลักฐานขึ้นใหม่ว่าบุคคลนั้นมีได้เป็นผู้กระทำความผิดและกำหนดให้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน และได้รับบรรดาสีทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดีที่รื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ว่าบุคคลนั้นมีได้กระทำความผิด เห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับบุคคลที่ต้องได้รับความเดือดร้อนโดยได้รับโทษทางอาญาอันเกิดจากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ก) เหตุที่มีการร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่ได้ มีดังนี้

ก.1) พยานบุคคลซึ่งศาลอาศัยเป็นหลักในการพิพากษาคดีอันถึงที่สุดนั้น ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในภายหลังว่าคำเบิกความของพยานนั้นเป็นเท็จ หรือไม่ถูกต้องตามความจริง

ก.2) พยานหลักฐานอื่นที่ไม่ใช่พยานบุคคล ซึ่งศาลได้อาศัยเป็นหลักในการพิพากษาคดีอันถึงที่สุดนั้น ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในภายหลังว่าเป็นพยานหลักฐานปลอมหรือเป็นเท็จ หรือไม่ถูกต้องตรงกับความจริง

ก.3) ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ชัดเจนและสำคัญแก่คดี ซึ่งถ้านำมาสืบในคดีอันถึงที่สุดนั้น จะแสดงว่าบุคคลผู้ต้องรับโทษอาญานั้นไม่ได้กระทำความผิด

การยื่นคำร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ต้องระบุเหตุดังกล่าวไว้โดยละเอียดชัดเจน และถ้าจะขอค่าทดแทนเพื่อการที่ต้องรับโทษทางอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือขอรับสิทธิที่ต้องเสียไปอันเป็นผลโดยตรงจากคำพิพากษาค้น ให้ระบุการขอค่าทดแทนหรือขอรับสิทธิคืนไว้ในคำร้องด้วย ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องได้แก่ ผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นของนิติบุคคล ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยาของผู้ต้องรับโทษอาญา ซึ่งถึงแก่ความตายก่อนที่จะยื่นคำร้อง หรือพนักงานอัยการในกรณีที่มีได้เป็นโจทก์ในคดีเดิม คำร้องเกี่ยวกับผู้ต้องรับโทษอาญาคนหนึ่งในคดีหนึ่งยื่นได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น และต้องยื่นภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่

วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ หรือภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาในคดีเดิมถึงที่สุด โดยมีข้อยกเว้นเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ ศาลจะรับคำร้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

เมื่อศาลได้รับคำร้องไว้และมีการพิจารณาคดีที่รื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ หากคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีเดิมเป็นคำพิพากษาของศาลในระดับชั้นใด ศาลในระดับชั้นนั้นจะดำเนินการพิจารณาพิพากษา ซึ่งพิพากษาได้ใน 2 แนวทางคือ 1) พิพากษายกคำร้อง ถ้าเห็นว่าบุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีเดิมได้กระทำความผิด หรือ 2) พิพากษายกคำพิพากษาเดิมและพิพากษาว่าบุคคลนั้นมิได้กระทำความผิด ถ้าเห็นว่าบุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีเดิมมิได้กระทำความผิด ในกรณีที่มีคำขอค่าทดแทนหรือขอรับสิทธิคืน ถ้าศาลพิพากษาว่าบุคคลนั้นมิได้กระทำความผิด ศาลต้องกำหนดค่าทดแทนหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอรับสิทธิคืนด้วย

ข) การกำหนดค่าทดแทนต้องไม่เกินจำนวนตามคำขอที่ระบุในคำร้อง โดยมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน ดังต่อไปนี้

ข.1) ในกรณีรับโทษริบทรัพย์สิน ให้ได้รับทรัพย์สินที่ถูกริบนั้นคืน เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้ริบทรัพย์สินนั้นได้ ในกรณีไม่สามารถคืนทรัพย์สินที่ถูกริบได้ ให้ได้รับชดเชยราคาของทรัพย์สินที่ถูกริบนั้น โดยถือราคาในขณะที่ศาลพิพากษาคดีที่รื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ ถ้าทรัพย์สินที่ถูกริบเป็นเงิน ให้ได้รับเงินจำนวนนั้นคืนโดยศาลจะคิดดอกเบี้ยให้ร้อยละสิบห้าต่อปีของจำนวนเงินนั้น นับแต่วันริบจนถึงวันที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้

ข.2) ในกรณีรับโทษปรับและได้ชำระค่าปรับแล้ว ให้ได้รับเงินค่าปรับคืน โดยศาลคิดดอกเบี้ยให้ร้อยละสิบห้าต่อปีของจำนวนเงินค่าปรับนั้น ตั้งแต่วันชำระค่าปรับจนถึงวันที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้

ข.3) ในกรณีที่รับโทษกักขังหรือกักขังแทนค่าปรับหรือจำคุก ให้ได้รับค่าทดแทนเป็นเงินโดยคำนวณจากวันที่ถูกกักขังหรือถูกจำคุกในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

ข.4) ในกรณีได้รับโทษประหารชีวิตและถูกประหารชีวิตแล้ว ให้กำหนดค่าทดแทนเป็นจำนวนเงินไม่เกินสองแสนบาท

ข.5) ในกรณีถูกใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนแทนการลงโทษอาญา ให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เหมาะสม

ส่วนการขอรับสิทธิที่เสียไปคืน ถ้าไม่สามารถคืนสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เช่นว่านั้นได้ ศาลต้องกำหนดค่าทดแทนเพื่อสิทธินั้นให้ตามที่เหมาะสม

เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีเดิมนั้นมิได้กระทำความผิดและศาลได้กำหนดค่าทดแทนให้แล้ว กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการจ่ายค่าทดแทนตามจำนวนที่ระบุในคำพิพากษานั้น ถ้าผู้มีสิทธิ

ได้รับค่าทดแทนถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับค่าทดแทน กระทรวงการคลังต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น

3.1.2.4 ความรับผิดชอบกรณีได้รับอันตรายจากการปฏิบัติราชการ

ข้าราชการผู้ใดที่ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ มีสิทธิที่จะได้รับการสงเคราะห์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546

กฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่า การขอรับการสงเคราะห์ต้องแสดงรายงานแพทย์ที่ทางราชการรับรองตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กับรายงานแสดงเหตุที่ต้องรับอันตรายหรือการป่วยเจ็บหรือถูกประทุษร้ายนั้นด้วย

ก) การเยียวยาความเสียหายให้กับข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ มีวิธีการดังต่อไปนี้

ก.1) ให้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย โดยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ถ้ระหว่างที่ต้องรักษาพยาบาล ข้าราชการผู้นั้นต้องเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่อไป จนกว่าการรักษาจะถึงที่สุด

ก.2) ถ้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นสมควรจะให้ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บ หรือถูกประทุษร้ายนั้นได้ลาหยุดราชการเพื่อรักษาตัวเกินกว่าเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการลาของข้าราชการก็ได้ และในระหว่างได้รับอนุญาตให้ลา ให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินเดือนเต็ม

ก.3) ถ้ข้าราชการตกเป็นผู้ทุพพลภาพหรือพิการ อันเป็นเหตุจะต้องออกจากราชการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ หากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นยังอาจปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นใดที่เหมาะสมได้และเมื่อข้าราชการผู้นั้นประสงค์จะรับราชการต่อไป รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นไปรับราชการในตำแหน่งหน้าที่อื่นก็ได้ ในกรณีนี้ข้าราชการผู้นั้นยังไม่มีสิทธิรับบำนาญพิเศษ จนกว่าผู้นั้นได้ออกจากราชการเมื่อใด ให้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ โดยคำนวณตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และถ้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ใช้อยู่ในเวลาออกและผู้นั้นขอรับบำนาญปกติ ให้คำนวณ

บำนาญปกติตามสิทธินั้นบวกเข้ากับบำนาญพิเศษด้วย เว้นแต่ถ้าผู้นั้นออกจากราชการโดยไม่ได้รับบำนาญปกติก็ให้ได้รับบำนาญพิเศษแต่อย่างเดียว

นอกจากนี้ เมื่อข้าราชการดังกล่าวถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินเป็นบำเหน็จตกทอดสามสิบเท่าของบำนาญพิเศษที่คำนวณได้ ให้แก่บุคคลตามที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการบัญญัติไว้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการแบ่งส่วนบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาใช้บังคับโดยอนุโลม และหากผู้นั้นถึงแก่ความตายด้วยกรณีที่เกิดสิทธิได้รับบำนาญพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ก็ให้ทายาทได้รับสิทธิตามกฎหมายนั้นด้วย

ก.4) ข้าราชการผู้ใดถึงแก่ความตาย ทูพพลภาพ พิกัด หรือได้รับอันตรายสาหัสเนื่องจากเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น

3.1.2.5 ความรับผิดชอบต่อผู้ช่วยเหลือราชการ

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสพภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 ให้การรับรองสิทธิของผู้ประสพภัยที่ถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายถึงสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไป หรือทูพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติให้ได้รับเงินชดเชย เพราะเหตุผู้นั้นได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ช่วยเหลือราชการ
- 2) ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ
- 3) ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ
- 4) ปฏิบัติการตามหน้าที่มนุษยธรรมซึ่งพลเมืองดีพึงปฏิบัติในเมื่อการปฏิบัติการนั้นไม่ขัดกับคำสั่งโดยชอบของเจ้าพนักงาน

อย่างไรก็ตาม ถ้าการถูกประทุษร้าย หรือการได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือจากความผิดของตนเอง จะไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชย และในกรณีที่ผู้ประสพภัยมีสิทธิได้รับเงินทำขวัญตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง หรือมีสิทธิได้รับเงินอื่นใดที่ทางราชการจ่ายให้ตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นในลักษณะเดียวกันด้วย และผู้นั้นได้รับเงินดังกล่าวไปแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่การได้รับเงินทำขวัญ หรือเงินอื่น

ใดที่ได้รับนั้นมีจำนวนต่ำกว่าเงินชดเชยที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่

การเยียวยาความเสียหาย ในกรณีที่ผู้ประสบภัยถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินชดเชยแก่ทายาทตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ถึงแก่ความตายโดยอนุโลม และให้จ่ายเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพแก่ทายาทซึ่งจัดการศพหรือผู้จัดการศพของผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ผู้ประสบภัยต้องพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ ให้ได้รับเงินดำรงชีพด้วย แต่หากผู้ประสบภัยมีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ หรือมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือมีสิทธิได้รับเงินอื่นใดที่ทางราชการจ่ายให้ตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นในลักษณะเดียวกันด้วย และผู้นั้นได้รับเงินดังกล่าวไปแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะได้รับเงินดำรงชีพตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่การได้รับเงินเลี้ยงชีพ บำนาญพิเศษหรือเงินอื่นใดที่ได้รับนั้นมีจำนวนต่ำกว่าเงินดำรงชีพที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินดำรงชีพเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่

นอกจากนี้ ผู้ประสบภัยมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจากรัฐตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ประสบภัยจะมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์หรือไม่ก็ตาม แต่หากผู้ประสบภัยผู้ใดได้รับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวของผู้นั้นได้รับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับผู้นั้นจากหน่วยงานอื่นของรัฐแล้ว ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอีก เว้นแต่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ก็ให้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่

สำหรับการยื่นขอรับเงินสงเคราะห์นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิได้ทราบถึงสิทธิของตน

3.1.2.6 ความรับผิดชอบกรณีการประสบภัยในการรบ

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2502 บัญญัติให้บุคคลใดที่ได้รับบาดเจ็บเนื่องในการรบจนถึงทุพพลภาพ ไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ ถ้าได้รับบาดเจ็บนั้นในขณะที่หรือเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ซึ่งทางราชการหรือองค์การซึ่งทางราชการรับรองให้มีหน้าที่ปฏิบัติการในยาม

สงครามมอบหมายให้กระทำ หรือในขณะหรือเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพ

การเยียวยาความเสียหาย มีลักษณะเป็นการจ่ายเงินเลี้ยงชีพ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินเลี้ยงชีพตามสมควรแก่พฤติการณ์และความทุพพลภาพตั้งแต่สองร้อยห้าสิบบาทถึงเจ็ดร้อยห้าสิบบาท ซึ่งต้องจ่ายเป็นรายเดือนตลอดเวลาที่ผู้มีสิทธิได้รับยังทุพพลภาพอยู่

สำหรับการขอเงินเลี้ยงชีพนั้นต้องแสดงรายงานแพทย์ผู้ตรวจอาการทุพพลภาพซึ่งทางราชการเห็นชอบด้วยกับรายงานเหตุการณ์ที่ได้ประสบอันตราย

ถ้าผู้ได้รับบาดเจ็บดังกล่าวต้องถึงตายเพราะเหตุนั้น ก็ให้บุตรภริยาและบิดามารดาของผู้ตายได้รับเงินเลี้ยงชีพ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด โดยมีหลักเกณฑ์การแบ่ง คือ แบ่งจ่ายให้บุตรสองส่วน ภริยาหนึ่งส่วน และบิดามารดาหนึ่งส่วน แต่ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไปให้แบ่งจ่ายให้บุตรสามส่วน ภริยาหนึ่งส่วน และบิดามารดาหนึ่งส่วน ถ้าไม่มีบุคคลทั้งสามจำพวกที่กล่าวแล้ว ให้จ่ายให้แก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ตายหรือผู้มีอุปการะแก่ผู้ตาย ถ้าผู้ตายได้แสดงความจำนงเช่นนั้นไว้โดยชัดแจ้งเป็นหนังสือ และถ้าผู้ตายได้กำหนดส่วนแบ่งไว้อย่างไร ก็ให้จ่ายตามนั้น ถ้าบุคคลที่รับเงินเลี้ยงชีพอยู่ตามความที่กล่าวมานี้คนใดตายหรือหมดสิทธิลง ก็ให้ส่วนที่ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น

3.1.2.7 ความรับผิดชอบกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้แม้จะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง รวมทั้งกรณีความรับผิดชอบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐรับผิดชอบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1) กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องมาจากหลักนิติรัฐมีผลให้การกระทำของฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักก็จะต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากเป็นกรณีไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกคำสั่งทางปกครองนั้นที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ไม่จำกัดว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับหรือไม่ก็ตาม แต่หากฝ่ายปกครองไม่มีการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว คำสั่งนั้นอาจถูกเพิกถอนโดยองค์กรวินิจัยคดีปกครองหรือองค์กรตุลาการได้ถ้ามีการฟ้องคดี

ก) หลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง มีดังนี้

ก.1) ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอนคำสั่งประเภทนี้สามารถกระทำได้โดยไม่มีเงื่อนไขข้อจำกัดใดๆ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ก.2) ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนคำสั่งต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนนั้น และต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับประโยชน์กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน คำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์ แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก.2.1) คำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งประเภทนี้ ถ้าเป็นการเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป นำบทบัญญัติว่าด้วยลามาภิไธยได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ก.2.2) คำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ คำสั่งที่ให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน หากออกคำสั่งอนุญาตไปโดยหลงผิดให้สร้างโรงงานใกล้กับโรงเรียน ซึ่งไม่ชอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็ต้องเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานนั้น และมีการจ่ายค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น ค่าออกแบบ ค่าจ้างก่อสร้าง เป็นต้น โดยจำนวนค่าทดแทนต้องไม่สูงไปกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง³¹

ข) เงื่อนไขของผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน สรุปได้ดังนี้

ข.1) ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ข.2) มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองกระทำขึ้นเพื่อให้บุคคลมีความเชื่อและปฏิบัติตาม การที่ผู้ใดเชื่อในคำสั่งทางปกครองจึงจะต้องได้รับความคุ้มครอง

หลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

(1) การได้รับความคุ้มครองตามหลักนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องได้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินควร

³¹ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(2) กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ จึงต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน ได้แก่

(2.1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง

(2.2) ผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นการข่มขู่ อาจเป็นการข่มขู่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้นั้น หรือข่มขู่ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่บุคคลที่สามที่มีเหตุเชื่อมโยงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเกิดความเกรงกลัวจนยอมต้องออกคำสั่งก็ได้

(2.3) ผู้นั้นจงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการให้เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเรียกสินบน หรือผู้นั้นเสนอให้หรือยอมรับว่าจะให้สินบนก็ได้

(2.4) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ มิใช่กรณีจงใจหลอกลวง แต่เป็นความบกพร่องที่ผู้นั้นมีส่วนต้องรับผิดชอบ เพราะได้ให้ข่าวสารที่ผิดพลาดอย่างมากจนทำให้เกิดคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะไม่ทราบถึงความผิดพลาดนั้นก็ตาม แต่ถือว่าผู้นั้นไม่ตั้งใจแจ้งพยานหลักฐานที่ถูกต้อง อันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ของบุคคลผู้เป็นคู่กรณี

(2.5) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายขณะได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแต่หนึ่งเจียรรับผลประโยชน์จากคำสั่งไปแสดงอยู่แล้วว่าเป็นการไม่สุจริต และมีใช้การคาดหวังโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นถ้าต่อมาคำสั่งทางปกครองนั้นถูกเพิกถอน บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครอง แต่หากการรู้หรือควรรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นระยะเวลาภายหลังผู้นั้นตกเป็นผู้ไม่สุจริตตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป

ข.3) ได้ยื่นขอค่าทดแทนภายในระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

2) กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้คำสั่งทางปกครองจะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือมีเหตุสำคัญที่การคงคำสั่งไว้ต่อไปจะเกิดความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ อาจเป็นเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือเป็นเงื่อนไขในลักษณะของนิติกรรมนั้นเองก็ได้ กรณีจึงมีเหตุอันชอบธรรมที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถือว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

การให้เพิกถอนได้เพราะเหตุในเรื่องความเหมาะสมนั้น โดยสภาพเป็นเรื่องที่ยากแก่การควบคุมตรวจสอบ และอาจสุ่มเสี่ยงต่อการกระทำตามอำเภอใจ ดังนั้น การยอมรับให้เพิกถอนคำสั่งได้เพราะเหตุในเรื่องความเหมาะสมจึงต้องมีการจำกัดขอบเขตเอาไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการจำกัดขอบเขตกรณีนี้ได้แก่การคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง และการคำนึงถึงลักษณะของคำสั่ง ด้วยเหตุนี้ การเพิกถอนด้วยเหตุในเรื่องความเหมาะสมจึงมีเงื่อนไขสำคัญว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในกรณีนี้จะกระทำได้ก็แต่ในลักษณะของการเพิกถอนที่มีผลในขณะนั้นหรือต่อไปในอนาคตเท่านั้น เพราะที่ผ่านมามีคำสั่งดังกล่าวมีความชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอด

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดขอบเขตของกรณีที่สามารถเพิกถอนเอาไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่ง กล่าวคือ เป็นกรณีคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์ หรือเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ โดยมีหลักเกณฑ์ว่า หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ก็จะมีขอบเขตของกรณีที่สามารถเพิกถอนได้จำกัดแคบกว่า³² ดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งที่อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

(2) คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งที่อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และเหตุในการเพิกถอนต้องจำกัดให้เคร่งครัดเฉพาะที่จำเป็น ดังต่อไปนี้

(2.1) มีกฎหมายหรือมีข้อสวนสิทธิในคำสั่งทางปกครองให้เพิกถอนได้

(2.1.1) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มาตรา 21 กำหนดให้เครื่องสำอางควบคุมพิเศษรายใดที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วหากต่อมาปรากฏว่าเครื่องสำอางนั้นไม่ปลอดภัยในการใช้ตามมาตรา ๓๓ เลขชาธิการโดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจสั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางนั้นได้

³² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บจก. ประชาชน, 2545), หน้า 48.

(2.1.2) คำสั่งทางปกครองมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองกำหนดเงื่อนไขประกอบคำสั่งทางปกครองไว้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปโดยสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ดังนั้น ในกรณีมีเงื่อนไขอันเป็นข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ เจ้าหน้าที่ก็อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามเงื่อนไข เนื่องจากเป็นการให้ประโยชน์ไปโดยมีเงื่อนไข

(2.2) ผู้รับประโยชน์ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองอาจมีเงื่อนไขให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติหรือไม่ต้องปฏิบัติอย่างไรก็ได้ ดังนั้นถ้าไม่มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดนั้น เจ้าหน้าที่ก็อาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์นั้นได้ ทั้งนี้ การเพิกถอนควรกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นตามหลักการกระทำโดยมีเหตุอันสมควร บางกรณีอาจไม่ต้องเพิกถอนเสียทั้งหมด กล่าวคือเจ้าหน้าที่อาจพิจารณาเพิกถอนทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนก็ได้

(2.3) ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหลักสมควรยุติไปตามนั้น แต่ในกรณีที่ต่อมาภายหลังปรากฏว่าสภาพข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป อาจมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้หากน้ำหนักของการเปลี่ยนข้อเท็จจริงดังกล่าวถึงขนาดว่าหากมีสภาพข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวในขณะที่ทำคำสั่งนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งนั้นทีเดียว นอกจากนี้ ต้องพิจารณาด้วยว่าหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(2.4) กฎหมายเปลี่ยนแปลงไป

เจ้าหน้าที่อาจจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ถ้าบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป โดยมีเงื่อนไขทำนองเดียวกับกรณีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป คือการเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายต้องถึงขนาดหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนในกรณีกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนี้มีหลักเกณฑ์เพิ่มขึ้นแตกต่างจากกรณีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์ หรือได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปแล้ว จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้

(2.5) กรณีอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์อาจถูกเพิกถอนได้เสมอ หากการดำเนินไปตามคำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุอื่นใดมาประกอบอีก เพราะการรักษาความสงบเรียบร้อย

ในสังคมเป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ แม้จะทำให้ผู้ได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเสียหายก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่าประโยชน์สาธารณะสำคัญกว่าประโยชน์ของเอกชน ดังนั้นประโยชน์ของเอกชนจึงต้องหลีกทางให้แก่ประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้หลักนี้ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด เพราะเป็นการลบล้างประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของเอกชน

เหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว กรณีตามข้อ 2.1 และ 2.2 เป็นเรื่องปกติของการจัดการตามคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยสภาพจึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนกรณีตามข้อ 2.3 2.4 และ 2.5 ถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ มิให้ประโยชน์ของเอกชนบางคนขัดขวางประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งกว่า ดังนั้นจึงต้องมีหลักให้ผู้ได้รับประโยชน์ไปจากผลของคำสั่งทางปกครองและต่อมาต้องเสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ โดยให้ใช้หลักเกณฑ์การได้รับค่าทดแทนในกรณีเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการให้ประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกเป็นส่วนๆ ได้ โดยอนุโลม³³

นอกจากนี้ถ้าเป็นกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ โดยมีเหตุในการเพิกถอนได้เฉพาะกรณีมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้นำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

3.1.2.8 ความรับผิดชอบกรณีเกิดโรคระบาดในสัตว์

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการแพร่กระจายของโรคระบาดที่มีสัตว์เป็นพาหะ โดยการให้อำนาจแก่

³³ มาตรา 53 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร(ของกรมปศุสัตว์)³⁴ และสัตวแพทย์(ของกรมปศุสัตว์)³⁵ ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของสัตว์จัดการกับสัตว์ที่ป่วยด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกักขัง แยกหรือย้ายสัตว์ป่วย รวมถึงสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือตาย ผังหรือเผาซากสัตว์หรือทำลายโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ สัตวแพทย์มีอำนาจมากกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่และสารวัตรในการสั่งให้เจ้าของจัดการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด สัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด กำจัดเชื้อโรคที่อาหารสัตว์หรือซากสัตว์ ทำความสะอาดและทำลายเชื้อโรคระบาด หรือพาหะของโรคระบาดในที่ดิน อาคาร ยานพาหนะ หรือสิ่งของ

กรณีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐในการใช้อำนาจของสัตวแพทย์ ตามมาตรา 10 (4) กล่าวคือ เมื่อมีการแจ้ง หรือตรวจพบ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด หรือภายในเขตโรคระบาด หรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด หรือเขตโรคระบาดชั่วคราว สัตวแพทย์มีอำนาจเข้าตรวจสัตว์หรือซากสัตว์และสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคได้ และถ้าเป็นสัตว์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของได้ป่วยหรือตายในที่ดินของบุคคลใด ก็ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินในการดำเนินการแทนเจ้าของสัตว์ เมื่อปรากฏตัวเจ้าของสัตว์ขึ้นมาภายหลัง เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากเจ้าของสัตว์ได้

การทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามคำสั่งของสัตวแพทย์นี้ เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหายไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าของได้จงใจกระทำความผิดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในเรื่องดังกล่าว กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดไว้ว่า ค่าชดเชยในการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ให้จ่ายร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด โดยการประเมินราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ให้กระทำโดยกรรมการประเมิน ซึ่งประกอบด้วยสัตวแพทย์หนึ่งคน และพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่หรือพนักงานท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งอย่างน้อยสองคน ถ้าเจ้าของสัตว์ไม่พอใจในราคาสัตว์ที่กรรมการประเมิน เจ้าของสัตว์สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นที่สิ้นสุด

3.1.2.9 ความรับผิดชอบจากการควบคุมการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง

ประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาเป็นเวลานานและได้ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด แต่เนื่องจากได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วจึงมีบทบัญญัติไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์

³⁴ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

³⁵ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

ในปัจจุบันและทันกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับแทนโดยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการจัดให้มีคลังน้ำมันเชื้อเพลิงและระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ และบทบัญญัติในเรื่องของสัมปทาน รวมทั้งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการการเก็บรักษาและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง พร้อมทั้งได้ปรับปรุงบทบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทกิจการควบคุมของการมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครอง สถานะบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คลังน้ำมันเชื้อเพลิงและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือทุกชนิดรวมกัน ให้สอดคล้องกับระดับอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท³⁶ ดังนี้

ประเภทที่ 1 ได้แก่ กิจการที่สามารถประกอบการได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบการ

ประเภทที่ 2 ได้แก่ กิจการที่เมื่อจะประกอบการต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

ประเภทที่ 3 ได้แก่ กิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะประกอบการได้

ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตห้ามประกอบกิจการควบคุมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทก็ได้³⁷ ซึ่งมีผลให้ในท้องที่นั้น ห้ามมิให้มีการประกอบกิจการควบคุมตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกอบการควบคุมในเขตห้ามประกอบกิจการควบคุมอยู่ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ และจะประกอบกิจการควบคุมนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว หากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องเข้าควบคุมการประกอบกิจการควบคุม ด้วยเหตุผลดังนี้

1) การประกอบกิจการควบคุมต่อไปจะขัดต่อเจตนารมณ์ของการมีกฎกระทรวงดังกล่าว หรือ

2) การประกอบกิจการควบคุมอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม หรือ

3) การกำหนดแนวทาง หรือลักษณะ การดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

³⁶ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

³⁷ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

ในการนี้ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการควบคุมนั้นได้ และจะส่งเป็นหนังสือถึงผู้ประกอบการกิจการควบคุมให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการกระทำใดภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรก็ได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการควบคุมซึ่งได้รับคำสั่งจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

หากผู้ประกอบการควบคุมได้ดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานที่ให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการกระทำ จนทำให้ผู้ประกอบการควบคุมต้องเสียหายหรือขาดประโยชน์ที่เคยได้รับเกินสมควร ผู้นั้นจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามความเป็นธรรม³⁸ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนจากความเสียหายหรือขาดประโยชน์ของผู้ประกอบการควบคุม จะได้รับค่าทดแทนเพียงใด ย่อมเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานในการกำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นว่าเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการ

3.2 กรณีตามแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้นำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ ศาลปกครองก็อาจนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาท ดังเช่นการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสดังที่จะกล่าวต่อไป

3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครองฝรั่งเศส

นอกจากความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฝรั่งเศสตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครองหลายคดีที่ได้ปรับใช้หลักความรับผิดชอบที่เกิดจากการเสี่ยงภัย และหลักความรับผิดชอบที่เกิดจากการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบของรัฐไว้ได้แก่กรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 ความรับผิดชอบจากวัตถุที่เป็นอันตราย

ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากวัตถุที่เป็นอันตราย โดยจะต้องปรากฏว่าผู้เสียหายมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว หากผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องทำให้เกิดความ

³⁸ มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

เสียหายหน่วยงานทางปกครองจะได้รับยกเว้นความรับผิดชอบซึ่งมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Dame Auberger ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.1951)

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุที่เป็นอันตราย ได้แก่ การเกิดระเบิดขึ้นของวัตถุระเบิด ในคดี Regnault – Desroziere ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คลังเก็บระเบิดและวัตถุอันตรายของทหาร ได้เกิดระเบิดขึ้น ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก รวมทั้งทำให้ทรัพย์สินของเอกชนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากด้วย ปรากฏว่าการเก็บวัตถุระเบิดมิได้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เพียงพอเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยข้างเคียง ผู้เสียหายจึงฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ตนได้รับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเก็บวัตถุระเบิดจำนวนมากไว้ในคลังเก็บอาวุธซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่อาศัยของประชาชน เป็นการกระทำเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการแจกจ่ายอาวุธไปยังท้องถิ่นห่างไกล การดำเนินการนี้เป็นความจำเป็นในทางทหาร ขณะเดียวกัน การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดอุบัติเหตุอันทำให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยมิได้เกิดจากสงคราม รัฐต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยรัฐไม่มีความผิดก็ตาม³⁹

ในคดีนี้ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอว่ารัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายด้วยเหตุผลว่าราชการทหารมีความผิดพลาดในการดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งตนรับผิดชอบอยู่ แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวเพราะเหตุว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้ความเสี่ยงภัยมากเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยข้างเคียง ไม่ว่าจะเป็ความเสี่ยงภัยเพราะทางราชการนำอาวุธและวัตถุอันตรายมาเก็บไว้ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัย หรือความเสี่ยงภัยจากมาตรการของทางราชการในการจัดการกับวัตถุเหล่านี้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดนำทฤษฎีความเสี่ยงภัยเกินขอบเขตปกติสำหรับผู้อยู่อาศัยข้างเคียงมาใช้ ซึ่งแต่เดิมศาลนำมาใช้ในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะ ผลของทฤษฎีนี้ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความผิดของฝ่ายปกครอง เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ⁴⁰ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Regnault – Desroziere ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.1919) นอกจากนี้คดีนี้ยังแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดสองประการ คือ แนวความคิดแรก เกี่ยวกับลักษณะของความเสี่ยงที่ไม่ธรรมดาของเพื่อนบ้านข้างเคียง แนวความคิดที่สอง เกี่ยวกับลักษณะของอันตรายอย่างพิเศษของวัตถุอันตรายหรือกิจกรรมนั้นๆ หลักการในคดี Regnault – Desroziere ถูกนำไปใช้ในคดีอื่นๆ ที่เป็นการเกิดระเบิดของวัตถุทางการทหาร และการเกิดระเบิดจากแก๊สรั่ว โดยศาลยังคงปฏิเสธที่จะนำมาใช้อย่างกว้างขวาง เช่น ในคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ได้รับบาดเจ็บจากประทัด การ

³⁹ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง), หน้า 343-344.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 344.

เยี่ยวยาความเสียหายอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบโดยมีการกระทำความผิด (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Moisan ลงวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ.1979)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาวุธที่ตำรวจใช้ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Lecomte, Franquette et Daramy ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1949, คดี Jung ลงวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1951) ในคดี Consorts Lecomte ข้อเท็จจริงมีว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ล้อมจับกุมรถยนต์คันหนึ่งซึ่งฝ่าฝืนสัญญาณให้หยุดรถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพุ่งเข้าชนฝาด้านตรวจ ตำรวจนายหนึ่งได้ยิงปืนสกัด กระสุนปืนกระเด็นถูกทางเท้าและแฉลบไปถูกนายเลอคองต์ซึ่งยืนอยู่หน้าบาร์เสียชีวิต จึงมีการฟ้องเมืองปารีสและรัฐให้รับผิดชอบ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า จากสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เมืองปารีสไม่ต้องรับผิดชอบในอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเพราะความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายเป็นหน้าที่ของรัฐ การที่ศาลชั้นต้นไม่รับคำฟ้องที่เมืองปารีสเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบแล้ว ในส่วนของคำฟ้องโต้แย้งรัฐเห็นว่า แม้ว่าโดยหลักบริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ก็ต่อเมื่อความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำผิดที่มีลักษณะร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้จะไม่มี การกระทำความผิดในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ได้ใช้อาวุธหรือเครื่องมือใดๆ ที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากกว่าที่เอกชนจะรับไว้ได้เองเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ตาย คดีนี้ศาลยังไม่อาจกำหนดจำนวนความเสียหายให้ได้ แต่สั่งให้ส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณากำหนดจำนวนความเสียหาย⁴¹

แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาวุธปืนของตำรวจโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด แต่ยังคงปฏิเสธที่จะขยายขอบเขตของความรับผิดชอบไปถึงกรณีการได้รับบาดเจ็บที่เกิดจากการใช้แก๊สน้ำตา (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Domenech ลงวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1956) การใช้ตะบองของตำรวจ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Petit ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1960) และการชดเชยให้กับผู้เข้าร่วมในเหตุการณ์ที่ได้รับบาดเจ็บ โดยผู้เข้าร่วมในเหตุการณ์ต้องพิสูจน์ถึงความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Berrandou ลงวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1982)⁴²

แต่เดิมนั้น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองต่อความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นความผิดร้ายแรง (faute lourde) เท่านั้น คดีที่เริ่มวางหลักไว้ให้รัฐต้องรับผิดชอบคือ คดี Tomaso Grecco ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1905 ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษา

⁴¹เรื่องเดียวกัน , หน้า 351 - 352.

⁴²Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p. 139.

ยื่นตามแนวดังกล่าวมาโดยตลอด จนกระทั่งในคดี Consorts Lecomte ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากลับหลักเดิม โดยให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายจะมีได้เกิดจากความผิดก็ตาม หากเป็นความเสียหายที่เกิดจากอาวุธที่มีอันตรายและมีความเสี่ยงภัยในการใช้เป็นพิเศษ แนວคำวินิจฉัยที่ให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์ถึงความร้ายแรงของความผิดที่เจ้าหน้าที่กระทำไว้ได้ จึงจะได้รับการเยียวยาความเสียหาย หากพิสูจน์ไม่ได้ก็ต้องรับเคราะห์ในความเสียหายที่ตนมิได้มีส่วนก่อขึ้น⁴³

ในคดี Tomaso Grecco ข้อเท็จจริงมีว่า ได้มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐ จากการที่ได้รับความเจ็บจากกระสุนปืนซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่เกิดเหตุชุลมุน มีวัวหนีออกจากคอกมาไล่ขวิดฝูงชน โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยิงกระสุนปืนดังกล่าว แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ากระสุนปืนดังกล่าวเกิดขึ้นจากความผิดของการดำเนินการบริการสาธารณะ (Faute de service) ซึ่งฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่ปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงพิพากษายกฟ้องศาลปกครองฝรั่งเศสมีแนวบรรทัดฐานเดิมก่อนคดีนี้ โดยใช้หลักที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำใดๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีนี้ถือเป็นการกลับหลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถึงแม้ผลของคำพิพากษาจะให้ยกฟ้อง รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ แต่เหตุผลที่ศาลอ้างมิใช่หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐ โดยศาลยอมรับว่ารัฐจำต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในคดีนี้ไม่มีความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบ⁴⁴

นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นการขยายความหลักที่เกิดจากคดี Blanco ที่ว่าความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง มีลักษณะไม่ทั่วไปและไม่เด็ดขาดด้วย โดยตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอว่า ลักษณะเฉพาะของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ทำให้ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดจากความผิดพลาดใดๆ หรือการละเลยหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายใดๆ ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเสมอไป แต่เป็นหน้าที่ของศาลที่จะวินิจฉัยเป็นกรณีๆ ไปว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มาจากความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากลักษณะของงาน ความไม่แน่นอนหรือความเสี่ยงในการปฏิบัติงาน ความยากของงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ รวมทั้งสิทธิของผู้เสียหาย ระดับความเสียหายและสิทธิที่เขาจะได้รับหลักประกันจากรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ หลังจากคำพิพากษาคดี Tomaso Grecco ศาลปกครองได้วางหลักว่า ความผิด

⁴³ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ, หน้า 352.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 339 - 340.

ที่เกิดจากกิจกรรมในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้น ต้องเป็นความผิดที่มีระดับความร้ายแรงเท่านั้น เพราะกิจกรรมดังกล่าวเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะและยากในการปฏิบัติงาน หากให้ความผิดทุกระดับสามารถทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้แล้ว อาจจะทำให้การปฏิบัติงานติดขัดได้ เพราะอาจทำให้มีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงาน⁴⁵

กรณีอุบัติเหตุจากเครื่องจักรกลก็นำเอาหลักการเรื่องวัตถุที่เป็นอันตรายมาประยุกต์ใช้เช่นกัน (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Capot et Denis ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1948) เมื่อพิจารณาโดยรวมเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการสร้างหลักการขึ้นใหม่ คือ “หลักความรับผิดชอบจากสิ่งของ” ตามมาตรา 1384 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นหลักความรับผิดชอบที่ควบคู่ไปกับหลักเรื่องความรับผิดชอบสำหรับความผิดซึ่งเป็นกรณีความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของบุคคล

3.2.1.2 ความรับผิดชอบจากการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตราย

กิจกรรมของรัฐมักจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็อาจมีกิจกรรมหรือเทคนิคบางอย่างที่ก่อให้เกิดอันตรายได้ เช่น ในกรณีของการเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะไม่ถูกสุขลักษณะแล้วต่อมาไฟลามไปยังบ้านข้างเคียงซึ่งก่อให้เกิดกรณีเสี่ยงภัยและหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Walter ลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1926) นอกจากนี้ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากหลักความเสี่ยงภัยยังนำมาใช้กับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากมาตรการในการปล่อยตัวออกจากเรือนจำและสถานพินิจเด็กและเยาวชนโดยมีการควบคุมดูแลเพื่อเป็นการฟื้นฟูผู้ต้องขัง โครงการในลักษณะนี้เป็นประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงอันเป็นผลมาจากการหลบหนีได้โดยง่ายและกลับไปก่ออาชญากรรมขึ้นอีก ดังนั้น หากเกิดความเสียหายขึ้นจากกรณีดังกล่าวจึงควรมีการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิด

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากผู้เยาว์ที่มีคำพิพากษาของศาลให้ต้องอยู่ในการดูแลของหน่วยงานของรัฐ นั้น เป็นผลมาจากมาตรา 375 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ให้อำนาจผู้พิพากษาคดีเยาวชนสั่งให้มีมาตรการให้ความช่วยเหลือในการศึกษาอบรมแก่ผู้เยาว์เมื่อปรากฏว่า สุขภาพอนามัย ความมั่นคงปลอดภัย หรือศีลธรรม รวมถึงสภาพทางการศึกษาของผู้เยาว์ตกอยู่ในอันตราย ทั้งนี้ โดยคำร้องขอของผู้ปกครอง ตัวผู้เยาว์เอง อัยการ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 340.

รัฐ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลผู้เยาว์ ในกรณีพิเศษผู้พิพากษาอาจเริ่มดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้อง มีแนวคำวินิจฉัยดังนี้⁴⁶

ก) กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นโดยผู้เยาว์ที่มีความผิด ซึ่งต้องอาศัยอยู่กับครอบครัวหรือสถาบัน ผู้เสียหายจะได้รับค่าชดเชยตามหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยเมื่อประมาณ 50 ปีที่แล้ว (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Thouzellier ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1956) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยคือ วิธีการของผู้พิพากษาก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษต่อบุคคลที่สาม ซึ่งไม่ควรต้องแบกรับภาระความเสียหายมากเกินไป และควรได้รับการชดเชยความเสียหาย การชดเชยให้เต็มจำนวนของความเสียหายทำให้เกิดความธรรมและยังช่วยให้มีการยอมรับมาตรการที่นำมาใช้โดยสาธารณชนทั่วไป เหตุผลของแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้นำมาใช้อย่างกว้างขวางในคดีอื่นๆ เช่นกรณีการทดลองให้ผู้ป่วยที่อยู่ในระหว่างการบำบัดทางจิตออกไปใช้ชีวิตนอกโรงพยาบาล แต่ได้มีการหลบหนีจากสถานดูแลก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยต่อบุคคลภายนอก (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Département de la Moselle ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 และคดี Piollet ลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1987) ในคดี Département de la Moselle มีการยื่นคำร้องของจังหวัด Moselle โดยผู้ว่าการจังหวัด ขอให้ยกเลิกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้รับผิดชอบในความเสียหายจากการวางเพลิงของผู้ป่วยทางจิต ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับเกษตรกรที่ผู้ป่วยไปทำงานให้ในระหว่างได้รับการปล่อยตัวและบริษัทรับประกันภัยทางการเกษตร เมื่อพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ในช่วงระยะเวลาระหว่างการทดลองให้อิสระภาพผู้ป่วย ซึ่งเป็นมาตรการในการฟื้นฟูสภาพจิตใจโดยการทดลองอยู่ในสภาพแวดล้อมตามปกติ อันเป็นวิธีการบำบัดรักษาที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษต่อบุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอก ซึ่งจะได้รับการประกันความปลอดภัยหากเป็นวิธีการบำบัดรักษาตามปกติที่ควบคุมตัวผู้ป่วยอยู่ในสถานดูแล เมื่อผู้ป่วยที่ได้รับอิสรภาพไปวางเพลิงจึงมีส่วนเชื่อมโยงโดยตรงจากการทดลองปล่อยตัว จึงเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของจังหวัด และยังนำมาใช้ในกรณีของการใช้มาตรการปล่อยตัวนักโทษชั่วคราว โดยรัฐยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวแล้ว หรืออยู่ในระหว่างถูกคุมประพฤติ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Garde des Sceaux ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1987) ในคดีที่รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากแก๊งอาชญากรเข้าปล้นธนาคาร โดยเป็นอาชญากรที่ถูกคุมประพฤติและได้รับการปล่อยตัว

ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นครอบคลุมทั้งสถานดูแลของรัฐและเอกชน ในคดี Etablissements Delannoy เป็นกรณีที่บริษัท Delannoy ได้ฟ้องรัฐและศูนย์ดูแลเยาวชน (Société de patronage de la région du nord) ซึ่งเป็นหน่วยงานของเอกชนมีหน้าที่ในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยดูแลด้านการศึกษา ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความ

⁴⁶ สรุปลงมาจาก Roger Errera, "Recent Decisions of the French Conseil d'Etat," Public Law (Winter 2005): 879.

เสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่เยาวชนขโมยรถยนต์ โดยเยาวชนดังกล่าวเป็นผู้ที่ศาลเยาวชนมอบให้อยู่ในการดูแลของศูนย์ดูแลเยาวชน และมีการนำมาตรการปล่อยตัวให้เสรีภาพมาใช้ในการฟื้นฟูสภาพของเยาวชนนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดของเยาวชนในระหว่างที่อยู่ในการดูแลของศูนย์ดังกล่าว ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบบนพื้นฐานของความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่สาม ถ้าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนซึ่งอยู่ในการดูแลของผู้ปกครองจะไม่ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Établissements Delannoy ลงวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1969)

ในคดีประเภทนี้ ศาลจำกัดขอบเขตความรับผิดชอบโดยไม่มีความผิดของรัฐ เพื่อไม่ให้เป็นการทางงบประมาณของรัฐมากเกินไป โดยพิจารณาองค์ประกอบความรับผิดชอบว่าผู้เสียหายต้องได้รับความเสียหายในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยงานของรัฐ แต่หลังจากพิจารณาจากองค์ประกอบดังกล่าวได้ไม่นานก็ได้เลิกใช้ คงเหลือเพียงแต่การใช้องค์ประกอบของความเป็นเหตุเป็นผล (causation) กล่าวคือความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลระหว่างมาตรการปล่อยตัวให้เสรีภาพและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้หลบหนีขึ้นอยู่กับความห่างของระยะเวลา ถ้าเป็นระยะเวลาที่ห่างกันเพียง 2-3 วันนับแต่มีการหลบหนีจึงได้มีการกระทำความผิดขึ้น ก็ถือเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักจึงเข้าองค์ประกอบ แต่ถ้าเป็นเวลามากกว่าหนึ่งเดือนขึ้นไป ซึ่งเป็นเวลานานเกินไป จะส่งผลให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้หลบหนีอีกต่อไป ต่อมา ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายขยายขอบเขตไปจนถึงกรณีการปฏิบัติการทางการแพทย์บางชนิดด้วย แม้ว่าจะไม่มีความผิดแต่การที่เกิดความเจ็บป่วยขึ้นทำให้ผู้นั้นตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษ

ข) กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นโดยผู้เยาว์ที่อยู่ในการดูแลของสถาบันหรือครอบครัว โดยคำสั่งของผู้พิพากษาภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายแพ่ง จะมีการชดเชยความเสียหายถ้ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและมีการพิสูจน์ถึงความผิด โดยมีแนวคิดที่ว่า สถานการณ์ของผู้เยาว์ประเภทนี้ไม่ต้องทำเหมือนอย่างผู้เยาว์ที่มีความผิด ดังนั้น ระบบความรับผิดชอบจึงแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างกันนั้น ไม่สามารถเป็นที่เข้าใจของผู้เสียหายหรือสาธารณชนทั่วไป เนื่องจากในความเป็นจริงผู้เยาว์ที่ต้องขึ้นศาลมักอยู่ในอันตรายและมีสภาพอ่อนแอ เป็นเหตุผลที่ต้องแยกผู้เยาว์เหล่านั้นมาจากครอบครัว สถาบันส่วนมากได้รับตัวผู้เยาว์ไว้ทั้งสองประเภท

3.2.1.3 ความรับผิดชอบต่อผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

ก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงานให้กับคนงานหรือผู้ปฏิบัติงานนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุในการทำงานให้แก่คนงานของโรงงานของรัฐแห่งหนึ่ง ด้วยเหตุผลในเรื่องความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครอง

ทำให้เกิดขึ้น (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Cames ลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ.1895) คดีมีข้อเท็จจริงว่า คนงานของคลังอาวุธแห่งหนึ่ง ชื่อ นาย Cames ทำหน้าที่หลอมเหล็กได้รับบาดเจ็บจากสะเก็ดโลหะกระเด็นถูกมือซ้ายจนมือใช้การไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสงครามได้ส่งจ่ายเงินชดเชยให้ แต่เขาได้ฟ้องเรียกร้องเงินชดเชยเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย Cames ไม่มีส่วนในการก่อให้เกิดอุบัติเหตุ โดยมีได้เกิดจากการละเลยหรือประมาทเลินเล่อ ส่วนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสงครามได้ต่อสู้ว่าเงินที่จ่ายชดเชยให้มีลักษณะเป็นเงินช่วยเหลือ มิได้เกิดจากความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง และรัฐได้กำหนดจำนวนเงินค่าชดเชยให้แก่คนงานผู้นี้เป็นจำนวนแน่นอน คือ 600 ฟรังก์ต่อเดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายขาดรายได้จากเงินเดือนประจำนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมแล้ว จึงสั่งยกคำฟ้องของนาย Cames⁴⁷

คดีนี้ เป็นการวางหลักในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ใดเลย ทั้งผู้เสียหายและหน่วยงาน (โรงงานของรัฐ) มิได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่ง ผู้เสียหายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน แต่จากหลักในคดี Blanco เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น เมื่อความเสียหายดังกล่าวเกิดจากกิจกรรมหนึ่งในการป้องกันประเทศ ตุลาการผู้แถลงคดีจึงเสนอว่า “เป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะพิจารณาคดีโดยใช้จิตสำนึกที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐจำเป็นต้องเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนต่อความเสี่ยงภัยที่บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีความผิด หน่วยงานจำต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว”⁴⁸

ศาลปกครองสูงสุดนำหลักความรับผิดชอบโดยไม่มี การกระทำผิดมาใช้กับกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากกรณีอุบัติเหตุในโรงงาน โดยให้มีการจ่ายค่าเสียหายให้กับญาติของทหารเกณฑ์ที่ได้รับบาดเจ็บหรือตายในระหว่างปฏิบัติงานทางทหาร (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Bridet ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1990) และให้จ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับบาดเจ็บระหว่างสมัครใจดำเนินงานนอกเหนือการจ้างงาน (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Appert-Collin ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1970 และคดี Commune de Catillon ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1988)⁴⁹

⁴⁷ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, หน้า 338 – 339.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 339.

⁴⁹ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p. 142.

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยให้มีการจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ได้รับบาดเจ็บขณะช่วยดำเนินการบริการสาธารณะ โดยรวมไปถึงผู้ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่นในคดี Ferlin ลงวันที่ 18 มกราคม ค.ศ.1984 และคดี Galtie ลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ.1993 ให้จ่ายชดเชยให้กับผู้ได้รับบาดเจ็บขณะเข้าช่วยเหลือผู้ที่กำลังตกอยู่ในอันตราย ถ้าการกระทำของผู้ช่วยเหลืออยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การกระทำนั้นเกิดเป็นความเสียหายในการที่เข้าช่วยเหลือทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้บริการสาธารณะ ซึ่งอธิบายได้จากการมีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลต้องเข้าช่วยเหลือผู้อยู่ในอันตราย คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 223 – 6 (2)⁵⁰

ในคดี Tesson ลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ.1970 เป็นคดีที่หญิงหม้ายซึ่งสามีเสียชีวิตขณะพยายามช่วยเด็กที่กำลังจมน้ำ ได้รับค่าเสียหายโดยไม่ปรากฏว่าบุคคลใดมีการกระทำที่เป็นความผิด ซึ่งมีข้อเท็จจริงคล้ายกันกับในคดี Commune de Coggia ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1977 เป็นกรณีที่มีผู้เข้าช่วยเหลือเด็กที่กำลังจมน้ำจนผู้ช่วยเหลือเสียชีวิต⁵¹ นอกจากนี้คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Commune de Saint – Priest – la – Plaine ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ.1946 ข้อเท็จจริงมีว่า เทศบาลเมือง St.-Priest-la-Plaine ได้จัดงานและรับสมัครอาสาสมัครสองคนทำหน้าที่จุดดอกไม้ไฟ ในขณะที่ทำงานอาสาสมัครดังกล่าวได้รับบาดเจ็บเพราะดอกไม้ไฟระเบิดก่อนเวลาโดยอาสาสมัครมิได้ประมาณ ความเสียหายที่อาสาสมัครได้รับเกิดจากการที่เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีให้จัดทำ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองต่อความเสียหายที่เกิดแก่อาสาสมัครที่เข้ามารับอาสาทำงานให้ฝ่ายปกครองว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับอาสาสมัครที่ได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานที่ตนรับอาสา แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำความผิด⁵²

อีกคดีที่คล้ายกัน คือคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ในคดี Commune de coueron ลงวันที่ 30 เมษายน ค.ศ.1990 เป็นกรณีเทศบาล Coueron โดยนายกเทศมนตรียื่นคำร้องขอให้ยกเลิกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้กับแม่หม้ายและลูกๆ อีกสองคน จากการเสียชีวิตของสามีขณะที่พยายามเข้าช่วยเหลือที่ประสบอุบัติเหตุ โดยเกิดเหตุขึ้นบนถนนทางด่วนในพื้นที่ของเทศบาล Coueron ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้ตำรวจท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือภัยพิบัติขึ้น เมื่อผู้ตายผ่านมาในเส้นทางทางด่วนดังกล่าวและเห็นว่าจำเป็นต้อง

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

⁵² บุนผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ, หน้า 354.

ช่วยเหลือเร่งด่วน จึงเข้าอาสาให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่น จึงเป็นความรับผิดชอบของเทศบาลในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากอุบัติเหตุ ที่ศาลปกครองชั้นต้นประเมินค่าความเสียหายให้หญิงหม้ายและลูกๆ เหมาะสมแล้ว นอกจากนี้ ยังมีคดีที่เป็นกรณีการได้รับบาดเจ็บขณะพยายามจับกุมโจรปล้นธนาคาร คดีเหล่านี้ได้รับการชดเชยความเสียหายทั้งสิ้น

บุคคลผู้ที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในอันตราย จะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายภายใต้เงื่อนไขว่าการกระทำให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นความต้องการอย่างเร่งด่วน และมีความจำเป็นในสถานการณ์ขณะนั้น ผู้เข้าให้ความช่วยเหลือจนตนเองได้รับบาดเจ็บในสถานการณ์ที่ไม่จำเป็นเร่งด่วน จะไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบโดยไม่มี การกระทำผิดของรัฐ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Guinard ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1981) และผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะก็ไม่อยู่ภายใต้หลักนี้ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Nancy ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.1983) จึงต้องมีการแยกความแตกต่างระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะและผู้เข้าช่วยเหลือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่่ง่ายที่จะแบ่งแยกได้ นอกจากนี้การร้องขอค่าเสียหายจะไม่ได้รับการตอบสนอง หากการกระทำของผู้เข้าช่วยเหลือที่ได้รับความเสียหายไม่อาจเทียบได้กับการบริการสาธารณะ⁵³

3.2.1.4 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันมีเหตุมาจากกฎหมาย

แต่เดิม ศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่าความรับผิดชอบของรัฐจะไม่เกิดขึ้นจากพื้นฐานความเสียหายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตัวอย่างในคดี Duchâtelet ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ.1838 กรณีที่มีกฎหมายห้ามการผลิตยาสูบปลอม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการผูกขาดการเก็บภาษีสรรพสามิต มิได้เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชนจากยาสูบปลอมแต่อย่างใด และต่อมาในคดี Moroge ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875 เป็นกรณีมีกฎหมายเพื่อประโยชน์ของรัฐในการผูกขาดการเก็บภาษีไม้ขีดไฟ และคดี Société Premier et Henry ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.1921 ศาลยกฟ้องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นผลจากการออกกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า รัฐไม่อาจรับผิดชอบในผลของกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยการห้ามดำเนินการในอุตสาหกรรมบางประเภท เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้รัฐต้องรับผิดชอบ ทางฝ่ายนักวิชาการได้สนับสนุนแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว เช่น Laferrière กล่าวว่า “กฎหมาย (รัฐบัญญัติ) เป็นการกระทำของอำนาจอธิปไตย และลักษณะของอำนาจอธิปไตย คือ การบังคับได้กับทุกคนโดยไม่มีผู้ใดสามารถร้องขอค่าชดเชยจากการนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียวที่สามารถจะกำหนดให้จ่าย

⁵³ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, pp. 142-143.

ค่าเสียหายได้ เมื่อได้พิจารณาจากลักษณะและความหนักเบาของความเสียหาย รวมทั้งความจำเป็นและฐานะทางการคลังของรัฐ”⁵⁴

อย่างไรก็ตาม ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้เปลี่ยนแนวคิดและวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเสียใหม่ ในคดี La Fleurette ลงวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1938 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดให้รัฐรับผิดชอบ ข้อเท็จจริงมีว่า สมานิติบัญญัติของฝรั่งเศสได้ออกรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการปกป้องผลิตภัณฑ์นม ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1934 ห้ามมิให้ผลิต นำเสนอ ขาย หรือจำหน่าย ส่งออกหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์ครีมเทียมที่มีได้ทำจากนม โดยมีผู้บริโภคกลุ่มเดียวกับผู้บริโภคนม กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมนมในประเทศ แต่ทำให้บริษัทของผู้ฟ้องคดีไม่อาจผลิตสินค้าต่อไปได้ เพราะสินค้าเข้าลักษณะตามนิยามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายหรือในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย และสถานการณ์อื่นๆ ของเรื่อง ไม่ปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องการให้ผู้เสียหายต้องรับภาระที่โดยปกติเขาไม่จำเป็นต้องรับ และภาระนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องรับภาระ ดังนั้น บริษัท La Fleurette จึงมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐในความเสียหายที่ตนได้รับจากผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ศาลไม่สามารถกำหนดจำนวนความเสียหายให้ได้ จึงให้กระทรวงเกษตรเป็นผู้กำหนดจำนวนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ⁵⁵

คำตัดสินนี้มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่าด้วยความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ โดยปกติโอกาสเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากกฎหมายมีมาก แต่ศาลวางเงื่อนไขที่เคร่งครัดที่จะให้มีการชดเชยความเสียหายบนหลักความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิด จึงยากที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย การฟ้องคดีมีโอกาสน้อยจะได้น้อยเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ ถึงแม้ในคดีนี้ศาลใช้หลักการสูญเสียความเสมอภาค แต่ส่วนมากศาลจะมีความเห็นคล้ายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติในเรื่องค่าชดเชยความเสียหายไว้ จึงเป็นหน้าที่ของศาลในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยทั่วไปศาลเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ต้องการให้มีการชดเชยความเสียหาย เหตุผลอื่นๆ เช่น ไม่มีความเชื่อมโยงว่าเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Ville de Bastia ลงวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1983) ไม่มีความเสียหายที่ชัดเจนแน่นอน (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Masson ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974, คดี Ministre de la Jeunesse ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1973)⁵⁶

⁵⁴ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, หน้า 353.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 352-353.

⁵⁶ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, pp. 144-146.

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่กฎหมายไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ในคดี M. Gardedieu ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นทันตแพทย์ และสมาชิกกองทุนเงินช่วยเหลือทางวิชาชีพ กองทุนได้กำหนดให้มีการเพิ่มจำนวนเงินขั้นต่ำที่สมาชิกต้องจ่าย จึงมีการโต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของอัตราเงินที่กำหนดขึ้นใหม่ ระหว่างนั้นรัฐสภาได้ออกกฎหมายรับรองการเรียกเก็บเงินในอัตราใหม่นั้นโดยให้มีผลย้อนหลัง ศาลชำนาญพิเศษทางด้านประกันสังคม (Social Security Tribunal) พิจารณาแล้วได้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ทำให้เขาต้องจ่ายเงินตามอัตราใหม่ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1996 อีก 2 ปีต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้นายกรัฐมนตรีชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ได้รับคำปฏิเสธ จึงมาฟ้องศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองปารีส ขอให้วินิจฉัยให้รัฐรับผิดชอบบนพื้นฐานความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (ตามแนวคำวินิจฉัยคดี La Fleurette) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบตามหลักความเสมอภาคต่อการรับภาระสาธารณะ และต้องชดเชยความเสียหายให้กับผู้ซึ่งต้องแบกรับภาระหรือความเสียหายจำนวนมาก ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองปารีสปฏิเสธคำร้องของเขา จึงมีการยื่นอุทธรณ์โดยอ้างความเสียหายจากการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 6(1) ECHR ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่วางหลักว่า กฎหมายมีผลบังคับใช้ ย้อนหลังได้เฉพาะการบังคับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ปฏิเสธคำขอของเขา จึงมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดตัดสินคดีโดยวางหลักการใหม่ เกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิดของรัฐที่เกิดจากกฎหมาย คือการฝ่าฝืนสนธิสัญญา โดยมีเหตุผลสนับสนุนเนื่องจากสนธิสัญญามีความสำคัญเมื่อได้มีการลงนาม และให้สัตยาบันจนได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในแล้วตามมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองสูงสุดยังเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่มีความสอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ การออกกฎหมายของรัฐสภาให้มีการใช้อัตราใหม่ย้อนหลังไปนั้น จึงเป็นการละเมิดต่อสนธิสัญญาดังกล่าว และเป็นเหตุผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับชดเชยเต็มจำนวนความเสียหายเป็นเงิน 2,800 ยูโร พร้อมดอกเบี้ยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 คดีนี้ถือว่าเป็นคำตัดสินที่สำคัญของการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้เป็นกฎหมายภายใน⁵⁷

3.2.1.5 ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันมีเหตุมาจากสนธิสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดวางหลักความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันมีเหตุมาจากกฎหมาย และต่อมาได้ขยายขอบเขตของความรับผิดชอบไปถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

⁵⁷ Roger Errera, "Recent Decisions of the French Conseil d' État," Public Law (Autumn 2007) : 595-596.

สนธิสัญญาที่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่การฟ้องคดีขอให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสนธิสัญญามีส่วนน้อยที่ประสบความสำเร็จ

ในคดี *Compagnie Générale D'énergie Radio-électrique* ข้อเท็จจริงมีว่า บริษัท *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* เป็นเจ้าของสถานีวิทยุกระจายเสียงซึ่งถูกเยอรมันยึดครองในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังสงครามสงบแล้วบริษัทดังกล่าวได้ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐฝรั่งเศส จากการที่บริษัทไม่สามารถเข้าครอบครองและดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงได้ โดยผู้ฟ้องคดีอาศัยข้ออ้าง 2 ประการ คือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีอ้างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1946 ที่กำหนดให้รัฐฝรั่งเศสต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการเข้ายึดและครอบครองทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้เป็นที่อยู่หรือที่ตั้งค่ายของทหารเยอรมัน ซึ่งประเด็นนี้ ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่เข้าองค์ประกอบที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีอ้างอนุสัญญาระหว่างประเทศ (*Convention de La Haye*) เกี่ยวกับกฎหมายและจารีตประเพณีในการสงคราม ลงวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1877 ซึ่งกำหนดว่า กิจการต่างๆ ในพื้นที่ที่มีสงคราม (...) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การส่งข้อมูลข่าวสาร (...) แม้จะเป็นของเอกชนก็อาจถูกยึดได้ แต่เอกชนจะต้องได้รับการชดเชยตามอนุสัญญาฉบับนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในสถานะเจ้าหน้าที่ของเยอรมัน แต่รัฐบาลฝรั่งเศสได้ลงนามในข้อตกลงสงบศึกซึ่งมีเนื้อหาทำให้สิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายต้องล่าช้าออกไป ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐบาลฝรั่งเศส เพื่อความเสียหายที่ตนต้องรับภาระสาหัสมากกว่าพลเมืองคนอื่น⁵⁸

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยซึ่งเป็นการวางหลักว่า ความรับผิดชอบของรัฐอาจมีขึ้นบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบในภาระสาธารณะที่พลเมืองต้องมีย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากอนุสัญญาที่ทำระหว่างรัฐฝรั่งเศสกับรัฐต่างประเทศ และได้มีการให้สัตยาบันซึ่งทำให้อนุสัญญาเข้ามาในระบบกฎหมายภายในแล้ว ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ ประการแรก ต้องไม่ปรากฏว่าอนุสัญญานั้นหรือกฎหมายฉบับใดๆ กำหนดไม่ให้รัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน และประการที่สอง ความเสียหายที่ได้รับต้องมีความรุนแรงและมีลักษณะพิเศษ ซึ่งในคดีนี้ เห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีมีลักษณะทั่วไป คือ ผู้มีถิ่นที่อยู่ในฝรั่งเศสทุกคนล้วนได้รับความเสียหายในลักษณะเดียวกับผู้ฟ้องคดี ความเสียหายที่ได้รับจึงไม่มีลักษณะเฉพาะและพิเศษที่รัฐจะต้องรับผิดชอบ จึงพิพากษายกฟ้อง (คดี *Compagnie Générale D'énergie Radio-électrique* ลงวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 1966) คำพิพากษาคดีนี้เป็นกรณกลับหลักแนวคำพิพากษาเดิม ซึ่งแต่เดิมแนวคำพิพากษาดัดสินโดยอยู่ภายใต้หลักที่ว่า นิติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของฝรั่งเศสถือว่าการกระทำที่อยู่นอกเหนือการควบคุมใดๆ ของศาล เอกชนไม่

⁵⁸ บุนผา อัครพิมาน, "คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส," ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, หน้า 346.

สามารถฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าว และไม่อาจฟ้องขอให้รัฐรับผิดชอบเพื่อการนั้น⁵⁹ ตัวอย่างเช่นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนคำสั่งของประธานาธิบดีที่จะให้มีการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในโพลีเซียฝรั่งเศส เพราะเป็นเรื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งถือเป็นการกระทำของรัฐบาล (Acte de gouvernement)⁶⁰

อีกคดีหนึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการชดเชยความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่เกิดจากสนธิสัญญาปรากฏในคดี *Ministre des affaires étrangères c/ conjoints Burgat* ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1976 ข้อเท็จจริงมีว่า เจ้าของบ้านเช่าให้สตรีผู้หนึ่งเช่าห้อง ต่อมาเธอแต่งงานกับเจ้าหน้าที่ของ Unesco และย้ายเข้ามาอยู่ด้วยกัน เจ้าของบ้านเช่าจะเพิ่มค่าเช่าตามกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่บังคับใช้ แต่ผู้เช่าไม่ยอมชำระส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้น จึงมีการขับไล่ทั้งคู่ ผู้เช่าได้ยื่นคำร้องขอการคุ้มครองกันทางการทูต คดีนี้เจ้าของบ้านเช่าฟ้องรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่ออกกฎหมายคุ้มครองกันทางการทูตนั้น และศาลปกครองสูงสุดให้รัฐมนตรีชดเชยความเสียหาย

3.2.1.6 ความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่เกิดเป็นความผิดของฝ่ายปกครองได้ ถึงกระนั้นความรับผิดชอบอาจจะเกิดได้จากคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักความเสมอภาคต่อการรับภาระสาธารณะ คดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบจากคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนมากและมีหลากหลายประเภท ในปัจจุบัน ศาลได้วางหลักไว้กว้างให้ความรับผิดชอบของรัฐอาจเกิดขึ้นได้แม้ไม่มีความผิด เมื่อมาตรการที่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นพิเศษและมีความรุนแรงที่ชัดเจนแน่นอน

1) ความรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่ความฝ่ายหนึ่งชนะคดีและได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คู่ความฝ่ายนั้นมีสิทธิที่จะขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับให้คู่ความอีกฝ่ายปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แต่ถ้าฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะใช้อำนาจดังกล่าว โดยถือว่าไม่เป็นความผิดของตนเพราะการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าฝ่ายปกครองต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 346-347.

⁶⁰ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “คำวินิจฉัยทางปกครองของต่างประเทศ,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 15, 2 (สิงหาคม 2539) : 274.

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Couitéas ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ.1923 ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินในตูนิเซียซึ่งมีประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าไปบุกกรุกและครอบครองที่ดิน ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาว่าที่ดินเป็นของผู้ฟ้องคดีและให้ขับไล่ผู้บุกกรุกออกจากพื้นที่ รัฐบาลฝรั่งเศสซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เนื่องจากจะต้องมีการใช้กำลังเข้าดำเนินการอันก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังเป็นความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองเพราะประชาชนที่เข้าครอบครองที่ดินเข้าใจว่าตนเองมีความชอบธรรมในการครอบครองที่ดินดังกล่าวซึ่งได้ครอบครองมาเป็นเวลานานแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า การที่รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษานั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตามบุคคลก็มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ หากตนเป็นผู้ชนะคดี โดยมีสิทธิที่จะเชื่อว่ารัฐจะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ในคดีนี้ รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดเงื่อนไขการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา และปฏิเสธที่จะใช้กำลังบังคับได้หากเห็นว่าการใช้กำลังบังคับจะทำให้เกิดอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากการปฏิเสธดังกล่าวไม่อาจผลึกให้เป็นภาระของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นหน้าที่ของศาลที่จะกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบหากพ้นขอบเขตนี้ไป ผู้ต้องรับผิดชอบคือฝ่ายปกครอง เมื่อการปฏิเสธในการใช้กำลังของฝ่ายปกครองทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย เอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครอง การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ชดเชยค่าเสียหายจึงเป็นการปฏิเสธโดยไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดจึงสั่งให้ส่งเรื่องกลับไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสถานการณ์ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย⁶¹

คดีนี้เป็นการวางหลักเพิ่มเติมจากเดิมที่ศาลปกครองได้ยอมรับว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายของเอกชนจะเกิดจากการกระทำที่ปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองโดยสร้างทฤษฎีความเสี่ยงภัยขึ้นมาใช้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Regnault – Desroziers และคดี Cames) ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุอันตราย กิจกรรมอันตราย หรือสถานการณ์อันตรายของฝ่ายปกครองโดยขยายหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดด้วยการสร้างทฤษฎีความเท่าเทียมกันต่อภาระสาธารณะมาใช้ ให้ประชาชนทุกคนโดยหลักต้องรับผิดชอบต่อภาระสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หากมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นที่ทำให้ความเท่าเทียมกันนั้นเสียไป รัฐต้องชดเชยให้บุคคลที่ต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าคนอื่น การกระทำของรัฐในคดีนี้ในการปฏิเสธใช้กำลังบังคับตามคำพิพากษา เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของส่วนรวม การปฏิเสธจึงชอบด้วยกฎหมายเพราะ

⁶¹ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, หน้า 354-355.

เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่การกระทำเพื่อส่วนรวมดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระมากกว่าประชาชนทั่วไป รัฐจึงต้องเยียวยาส่วนนี้ให้เอกชน⁶²

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société la cartonnerie et l'imprimerie Saint – Charles ลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1938 คดีนี้ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ขับไล่กลุ่มผู้ประท้วงที่ยึดโรงงานออกไปจากโรงงาน และคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Consorts Hautbuis และคดี Société Malot Daumesil ลงวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 ที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะขับไล่ผู้เช่าออกจากอาคารที่เช่า

2) ความรับผิดชอบจากการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจหรือสังคม⁶³

ในบางสถานการณ์ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องนำมาตราการทางเศรษฐกิจหรือสังคมมาใช้บังคับกับกิจการของเอกชน โดยมีเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กรณีผู้ตรวจแรงงานปฏิเสธที่จะอนุญาตให้บริษัทแห่งหนึ่งเลิกจ้างลูกจ้าง เพื่อมิให้เกิดปัญหาสังคมตามมา (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société des Ateliers du Cap Janet ลงวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1949 และคดี Société Boulanger ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947) และแม้ในกรณีที่มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการตามกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายได้เช่นกัน และใช้บังคับในกรณีของความเสียหายที่เกิดจากมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Commune de Gavarnie ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1963)

3) ความรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

ในบางครั้ง รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการที่รัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิด ซึ่งมีคดีที่มีลักษณะนี้จำนวนน้อยที่ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าไปรับผิดชอบ กรณีหนึ่งคือความรับผิดชอบจากการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ในการดูแลให้ถนน ท่าเรือ และแม่น้ำใช้การได้ตามปกติ ตัวอย่างคดีที่ประสบความสำเร็จในการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐ เช่นคดี Navarra ข้อเท็จจริงมีว่า ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการฟ้องคดีให้หรือถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการปฏิเสธของฝ่ายปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแต่ก็ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษและไม่ปกติสำหรับเจ้าของอาคารข้างเคียง⁶⁴ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Navarra ลงวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1974) เป็นการฝ่าฝืนหลักความเสมอภาค

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 355-356.

⁶³ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547), หน้า 325 - 326.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 326.

ของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ จึงให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อเจ้าของอาคารข้างเคียงที่ได้รับผลกระทบนั้น และในคดี Société Linie ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1974 ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของเรือเฟอร์รี่อังกฤษ ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกเจ้าหน้าที่ท่าเรือฝรั่งเศสสั่งห้ามนำเรือแล่นเข้าท่าเรือ โดยเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะจัดการกับผู้ปิดล้อมท่าเรือเพราะเห็นว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยขึ้น⁶⁵

3.2.1.7 ความรับผิดชอบจากการรักษาพยาบาล

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในความเสียหายที่เกิดจากกิจการรักษาพยาบาลมีวิวัฒนาการมาค่อนข้างมาก จากเดิมที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อพัฒนาการเป็นรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดร้ายแรง และในปี ค.ศ. 1992 ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในเรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลไว้ โดยเปลี่ยนแปลงหลักเดิมที่ว่าโรงพยาบาลจะต้องรับผิดชอบต่อเมื่อมีการกระทำละเมิดอย่างร้ายแรงเท่านั้น เป็นการยอมรับว่าการกระทำละเมิดในระดับปกติก็อาจทำให้เกิดความรับผิดชอบของโรงพยาบาลได้ ตัวอย่างในคดี Epoux V. ลงวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1992 ข้อเท็จจริงมีว่า นาง V. ผู้ฟ้องคดีได้คลอดบุตรในโรงพยาบาลของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะแพทย์ได้ใช้วิธีการทำคลอดโดยการผ่าตัดตมยาสลบ วิธีการดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับเคราะห์จากกระบวนการแพทย์หลายประการ ในการทำคลอดโดยผ่าตัดก่อความเสี่ยงต่อความดันและระบบการเต้นของหัวใจ และการดมยาสลบก็มีผลต่อความดันของคนไข้เช่นกัน เมื่อให้ยาแก่คนไข้เกินขนาดก่อนทำการผ่าตัดทำให้คนไข้เกิดอาการความดันต่ำ หัวใจเต้นผิดปกติ และมีอาการคลื่นไส้อาเจียน เมื่อให้คนไข้ดมยาสลบทำให้ความดันลดต่ำลงเป็นครั้งที่สอง เมื่อผ่าตัดทำคลอดเสร็จแล้ว ความดันของคนไข้ลดต่ำลงอีก แพทย์ได้รักษาตามวิธีการทางการแพทย์แล้ว แต่ไม่ดีขึ้น อาการกลับทรุดลงจนหัวใจหยุดเต้นไปชั่วขณะ จึงมีการย้ายคนไข้ไปรักษายังโรงพยาบาลอื่น คนไข้ฟื้นชีวิตอันตรายแต่การที่หัวใจหยุดเต้นไปครึ่งชั่วโมงทำให้มีผลต่อการทำงานของสมอง และคนไข้มีอาการโคม่าไปหลายวัน จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากโรงพยาบาลที่ทำการผ่าตัด คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งตัดสินโดยอ้างหลักเดิมที่ว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาลเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากความผิดร้ายแรงเท่านั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้โรงพยาบาลต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลโดยความเสียหายไม่จำเป็นต้องเกิดจากความผิดร้ายแรงของโรงพยาบาล⁶⁶

⁶⁵ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, p.147.

⁶⁶ บุนผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, หน้า 357-358.

ในเวลาต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยไม่ได้กระทำความผิดในกรณีของผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นจากการบำบัดรักษา หรือการให้ยาบำบัดรักษาเป็นครั้งแรก และผลที่เกิดขึ้นนั้นถือได้ว่าเป็นผลที่ไม่น่าจะเป็นปกติ เช่น คดี Gomez ลงวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1990 และคดี Bianchi ลงวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1993 ในคดี Bianchi ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ วินิจฉัยว่า แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำความผิด แต่เมื่อปรากฏว่า วิธีการในการรักษานั้นมีความเสี่ยง และต่อมาได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่มีลักษณะพิเศษ หากปรากฏว่าความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการรักษาพยาบาลดังกล่าว โดยคนไข้มิได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายและความเสียหายนั้นเกิดขึ้นตามความคาดหมายและมีลักษณะที่รุนแรง โรงพยาบาลต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหายที่เกิดแก่คนไข้ของตน⁶⁷ ส่วนในคดี Gomez ความรับผิดชอบโดยไม่มีคามผิดเกิดขึ้นจากการรักษาด้วยวิธีการใหม่ และไม่อาจคาดการณ์ความร้ายแรงที่จะเกิดผลข้างเคียงขึ้น จึงเป็นเงื่อนไขของคดีคือการเกิดผลข้างเคียงที่มีลักษณะคาดไม่ถึงและค่อนข้างรุนแรงอย่างมาก ส่วนในคดี Bianchi ความรับผิดชอบเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินการทางแพทย์เป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาหรือวินิจฉัยผู้ป่วยและก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่รุนแรงมาก โดยไม่เกี่ยวข้องกับอาการป่วยของคนไข้ก่อนเข้ารับการรักษา มีความแตกต่างจากคดี Gomez ตรงที่ความเสี่ยงภัยที่จะเกิดความเจ็บป่วยนั้นรู้ได้ในขณะทำการรักษา แต่โอกาสเกิดขึ้นกับผู้ป่วยมีน้อยมาก⁶⁸

การฟ้องคดีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายกับคดี Bianchi แต่ไม่รับการชดเชยค่าเสียหายด้วยเหตุผลที่ว่า ความเสี่ยงภัยในการเกิดผลข้างเคียงไม่น้อยพอ (ในคดี Bianchi มีความเสี่ยงเพียง 0.04-0.06%) หรือความร้ายแรงของความเจ็บป่วยจากการดำเนินการทางการแพทย์ไม่ได้ร้ายแรงเป็นพิเศษ หรือการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการเจ็บป่วยที่มีอยู่เดิมก่อนแล้ว⁶⁹

หลังจากการมีคำตัดสินในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้ชี้แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวในการตัดสินคดี โดยยึดหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการรักษาพยาบาล หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีลักษณะพิเศษและเป็นผลโดยตรงของกระบวนการทางการแพทย์แล้ว ศาลจะให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายเกิดจากความผิดพลาดหรือบกพร่องของโรงพยาบาลหรือแพทย์แต่อย่างใด⁷⁰ ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Hopital Joseph Imbert d'Arles ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 เป็นกรณีที่เมื่อวิธีการรักษาทำให้เกิดความ

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 358.

⁶⁸ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, pp. 151-152.

⁶⁹ Ibid., p. 152.

⁷⁰ บุนผา อัครพิมาน, "คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส," ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, หน้า 357-358.

เสี่ยงภัยซึ่งโดยทั่วไปอาจเกิดขึ้นได้อยู่แล้ว แต่ในคดีนี้เป็นกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น เนื่องจากวิธีการรักษาแบบนี้ส่งผลให้ผู้ป่วยมีสภาพหรืออาการที่แยลง

การจ่ายชดเชยความเสียหายจากการรักษาพยาบาลมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เมื่อมีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2002 เป็นกฎหมายที่รวบรวมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการแพทย์ในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบการรักษาพยาบาลบนสมมติฐานของการพิสูจน์ความผิด โดยมีข้อยกเว้น 2 ประการ คือ ระบบความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนำมาใช้ในกรณีการติดเชื้อในโรงพยาบาล ภายใต้ความรับผิดชอบของสถานพยาบาล และความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดยังนำมาใช้ในกรณีความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากวัตถุทางการแพทย์มีความชำรุดบกพร่อง (produits de santé) ยิ่งไปกว่านั้น การชดเชยความเสียหายในกรณีไม่มีความผิดได้ขยายมากขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ และมีการให้เงินสนับสนุนจากระบบประกันสังคม ภายใต้แนวคิดนี้ การจะได้รับความเสียหายต้องมีความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ การติดเชื้อจากการรักษา หรือจากโรงพยาบาล ซึ่งความเจ็บป่วยมีสาเหตุโดยตรงมาจากปฏิบัติการทางการแพทย์ในการป้องกัน รักษา หรือวินิจฉัยโรค⁷¹

3.2.1.8 ความรับผิดชอบจากการยกเลิกโครงการของรัฐ⁷²

ในช่วงปี ค.ศ. 1970 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ริเริ่มโครงการก่อสร้างคลองเพื่อเชื่อมระหว่างแม่น้ำ Rhine กับแม่น้ำ Rhône ซึ่งต้องใช้เงินจากงบประมาณจำนวนมาก และยังไม่ความชัดเจนในเรื่องประโยชน์ที่จะได้รับจากการก่อสร้าง แต่รัฐบาลยังคงเดินหน้าดำเนินโครงการ ในปี ค.ศ. 1978 ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้การก่อสร้างคลองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเวนคืนของรัฐในที่ดินของเอกชนเมื่อมีความจำเป็น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับสิบปี และในปี ค.ศ. 1988 ได้ประกาศใหม่ให้มีผลต่อไปอีกสิบปี แต่ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลใหม่ได้ประกาศยกเลิกโครงการ และยกเลิกพระราชกฤษฎีกา

องค์กรท้องถิ่นหลายแห่งในเมือง Alsace ได้วิงวอนให้มีการออกกฎหมายสนับสนุนโครงการดังกล่าว และบางส่วนได้ใช้เงินไปในการดำเนินงานแล้วตั้งแต่ก่อนการยกเลิกโครงการในปี ค.ศ. 1997 จึงได้ยื่นฟ้องรัฐให้มีการชดเชยความเสียหาย ซึ่งในเรื่องนี้หลักการชดเชยค่าเสียหายไม่อยู่บนหลักความรับผิดชอบทางสัญญา เพราะไม่ปรากฏว่ามีสัญญาระหว่างรัฐบาลกับองค์กรท้องถิ่น การที่องค์กรท้องถิ่นได้ดำเนินงานและใช้จ่ายเงินซึ่งเป็นความเสียหายนั้นเกิดจากการที่รัฐทำให้องค์กรท้องถิ่นเชื่อถือเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับความ

⁷¹ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort : A Comparative Law Study*, pp. 151-153.

⁷² สรุปความจาก Roger Errera, "Recent Decisions of the French Conseil d' Etat," *Public Law* (autumn 2001) : 635-637.

รับผิดชอบโดยมีความผิดจากการฝ่าฝืนภาระหน้าที่ ข้อเท็จจริงมีว่า ในปี ค.ศ. 1990 องค์การท้องถิ่น Haut Rhin และ Alsace ได้รับบันทึกจากผู้ว่าการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาล เกี่ยวกับรายละเอียดของการมีส่วนร่วมของรัฐและองค์การท้องถิ่นทางการเงินของโครงการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าองค์การท้องถิ่นทั้งสองแห่งได้รับมอบภาระหน้าที่ชัดเจนจากรัฐเกี่ยวกับโครงการ ซึ่งทำให้มีการเข้าร่วมและใช้จ่ายเงิน การได้สิทธิเยียวยาความเสียหายจะเป็นจำนวนเพียงใด พิจารณาจากงานของท้องถิ่นที่มีประโยชน์บางประการ ศาลปกครองสูงสุดจึงสั่งให้รัฐบาลจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปจริงพร้อมทั้งดอกเบี้ย

สำหรับกรณีที่โจทก์เป็นเทศบาล ชื่อ Morschwillar le Bas และสภาการค้า Colmar แม้รัฐบาลกลางไม่ได้มีการมอบหมายภาระหน้าที่หรืองานให้ แต่กระนั้นองค์การดังกล่าวก็ได้ใช้จ่ายเงินเพื่อจะมีส่วนร่วมทางการเงินของโครงการ จึงไม่ใช่กรณีความรับผิดชอบจากความผิด แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นซึ่งมีสาเหตุมาจากการยกเลิกโครงการ จึงมีความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิด ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคต่อภาระสาธารณะ แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดจะให้มีการชดเชยความเสียหายตามหลักการดังกล่าวหากเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ ความเสียหายต้องมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ความเสียหายมีขอบเขตจำกัดเฉพาะคนกลุ่มเล็ก ๆ และความเสียหายมีระดับความรุนแรงมาก คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสองประการ จึงสั่งให้รัฐบาลจ่ายเงินเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปพร้อมทั้งดอกเบี้ย

3.2.2 ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครองไทย

ศาลปกครองไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นได้ไม่นาน และยังไม่มีความพิพากษาที่เป็น การสร้างหลักกฎหมายเหมือนอย่างศาลปกครองฝรั่งเศส โดยศาลปกครองไทยจะพิจารณา พิพากษาคดีโดยปรับใช้ตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีการตรามาใช้บังคับ เป็นส่วนใหญ่ หรือในบางครั้งอาจพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในกรณีที่กฎหมาย บัญญัติไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ สำหรับการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ศาล ปกครองมักจะวินิจฉัยคดีตามหลักความรับผิดชอบโดยอาศัยความผิด โดยมีได้นำหลักความ รับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่หาก เป็นการฟ้องคดีซึ่งมีกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบของรัฐกรณีนี้ปราศจากความผิดไว้ เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืน หรือการรอนสิทธิ ศาลปกครองจะวินิจฉัยคดีโดยปรับใช้หลัก ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละ เรื่อง

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทยนอกจากที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรดังกล่าวแล้ว ความรับผิดชอบของรัฐบางเรื่องเป็นกรณีที่รัฐมีนโยบายในการให้

ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยมีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องยื่นมือเข้าช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 (สนามบินหนองงูเห่า) แม้ว่าที่ดินในพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 จะได้จัดซื้อและเวนคืนเสร็จสิ้น โดยที่ดินได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว แต่เมื่อรัฐยังไม่มีโครงการที่จะก่อสร้างท่าอากาศยานในขณะนั้นจึงมิได้ดำเนินการให้ราษฎรโยกย้ายออกจากพื้นที่ ราษฎรจึงอยู่อาศัยทำกินในที่ดินเรื่อยมา ต่อมาเมื่อรัฐต้องใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ก่อสร้างโครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 และตัวแทนราษฎรได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ช่วยเหลือค่ารื้อย้ายและสิทธิเช่าซื้อบ้าน จึงมีการตั้งคณะกรรมการตลอดจนคณะทำงานเพื่อการโยกย้ายของราษฎรออกจากพื้นที่โครงการฯ โดยมีการสำรวจข้อมูลราษฎรที่อยู่ในพื้นที่โครงการฯ และจัดทำแผนอพยพโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบมติของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 ซึ่งเห็นชอบให้ความช่วยเหลือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการโดยมี 2 ทางเลือก คือ 1) จ่ายเงินชดเชยให้ราษฎรหลังคาเรือนละ 800,000 บาท โดยจะจ่ายเงินช่วยเหลือในวันที่ราษฎรรื้อย้ายบ้านจากที่ดิน หรือ 2) กรณีไม่ขอรับเงินหลังคาเรือนละ 800,000 บาท จะเป็นการให้ความช่วยเหลือเป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตามที่รัฐจัดไว้ให้เนื้อที่ 50 ตร.ว. พร้อมเงินช่วยเหลือหลังคาเรือนละ 50,000 บาท ในส่วนของราษฎรซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีสำรวจฯ เมื่อเข้าตามหลักเกณฑ์ก็ได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินสดหลักร้อยบาท

ในขณะเดียวกันได้มีแนวคิดที่จะมีการออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข โดยกำหนดในเรื่องการชดเชยในรูปของเงินและการส่งเสริมความปลอดภัยของผู้ป่วยเป็นหลัก โดยร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้จะไม่พิจารณาการพิสูจน์ถูกผิดไม่มุ่งหาว่าใครผิด แต่ต้องการเยียวยาดูแลผู้รับบริการให้ได้รับการดูแลอย่างรวดเร็ว แม้ว่าข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจะเป็นเหตุสุดวิสัยหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการจัดตั้งกองทุนให้มีเงินตั้งต้นโดยให้สถานพยาบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการใกล้เคียง และกำหนดให้การดูแลเยียวยาจะแล้วเสร็จโดยเร็ว

3.3 ข้อสรุปเปรียบเทียบความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกรณีที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าจะมีความแตกต่างกันในหลายกรณี โดยที่ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝรั่งเศสนั้นแบ่งได้เป็นหลายประเภท เนื่องจาก

ฝรั่งเศสมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอยู่บนพื้นฐานของการกระทำโดยปราศจากความผิด นอกจากนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสยังได้นำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีหลายกรณีด้วยกันแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบของรัฐไว้โดยตรง ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทยนั้น แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐที่เป็นไปตามหลักกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายก็มีขอบเขตที่จำกัดไม่ครอบคลุมความรับผิดชอบในหลายๆ กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

1) ความรับผิดชอบในกรณีติดเชื้อเอชไอวี กฎหมายที่ให้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ป่วยโรคเอดส์ของฝรั่งเศสคือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1991 กำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายกรณีที่มีการติดเชื้อเอชไอวีอันเนื่องมาจากการถ่ายเลือดหรือการฉีดสารผ่านเส้นเลือดส่วนประเทศไทยนั้น กรณีผู้ป่วยที่ติดเชื้อเอชไอวี และที่เป็นโรคเอดส์ จะได้รับความคุ้มครองหากเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ โดยสำนักงานประกันสังคมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่ายาต้านไวรัสเอดส์และค่าตรวจ โดยผู้ประกันตนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ยกเว้นบางกรณีผู้ประกันตนต้องรับผิดชอบในส่วนที่เกินจากที่สำนักงานประกันสังคมออกให้ เช่น กรณีคือยา เป็นต้น⁷³ จึงเป็นการชดเชยค่าเสียหายให้เฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมบุคคลทั่วไป

2) ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เดิมศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเคยมีแนวคิดที่ว่าความรับผิดชอบของรัฐจะไม่เกิดขึ้นจากพื้นฐานความเสียหายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะกรณีกฎหมายกำหนดไว้ ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติความรับผิดชอบใดๆ ไว้แล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่เยียวยาความเสียหาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของไทยอย่างไรก็ตาม ต่อมาศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้เปลี่ยนแนวคิดและวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเสียใหม่ ในคดี *La Fleurette* โดยเห็นว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่ควรได้รับการชดเชยความเสียหายจึงให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดให้รัฐรับผิดชอบ และได้นำหลักการดังกล่าวไปใช้ในกรณีความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายที่เกิดจากสนธิสัญญาซึ่งมีผลบังคับทางกฎหมาย ในคดี *Ministre des affaires étrangères c/ consorts Burgat*

⁷³ ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตนที่ติดเชื้อ HIV และผู้ประกันตนที่เป็นโรคเอดส์

3) ความรับผิดชอบที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าความรับผิดชอบที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะอยู่ในระบบกฎหมายพิเศษ ซึ่งเกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลปกครองโดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองทั่วไป ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะนั้นจะต้องพิจารณาว่าผู้ได้รับความเสียหายเป็นบุคคลประเภทใด ระหว่างผู้ใช้บริการงานโยธาสาธารณะหรือบุคคลภายนอก เพราะความรับผิดชอบที่มีต่อผู้ใช้บริการงานโยธาสาธารณะแตกต่างจากความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก กล่าวคือในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการในงานโยธาสาธารณะดังกล่าว ผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีการกระทำผิดในการดูแลรักษาหรือดำเนินการในงานโยธาสาธารณะนั้น แต่ในกรณีความเสียหายจากงานโยธาสาธารณะที่เกิดกับบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้ใช้บริการและรับประโยชน์จากงานโยธาสาธารณะ ความรับผิดชอบของรัฐจะอยู่ในระบบความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด โดยผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการกระทำความผิด เพียงพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเชื่อมโยงมาจากงานที่ฝ่ายปกครองดำเนินการ

เมื่อเปรียบเทียบกับคดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะของไทย เช่น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้อยู่อาศัยใกล้กับสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียง โดยฟ้องขอให้หยุดให้บริการสนามบินไว้ชั่วคราว (ในขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง คดีศาลปกครองกลาง หมายเลขดำที่ 2193/2550) เมื่อพิจารณาคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้ว เห็นว่าได้กำหนดประเภทคดีพิพาทว่าเป็นเรื่องการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อีกตัวอย่างคดีในกรณีภรรยาของผู้เสียชีวิตจากการขับรถชนตึกจากพื้นถนนยื่นป้องกันการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ โดยไม่ดำเนินการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรในทางลาดชันและทางขาด คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า เป็นคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรเป็นเหตุทำให้เอกชนถึงแก่ความตาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 15/2547) และในกรณีที่ป้องกันการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการก่อสร้างทางด่วนสายปากเกร็ด-บางปะอิน ทำให้ผู้อาศัยในหมู่บ้านใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนทางด้านการจราจร มีวัสดุก่อสร้างกีดขวางทางเข้าออก ท่อระบายน้ำอุดตัน และมลภาวะเป็นพิษ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ

ศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 33/2545) จึงเห็นได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับโยธาสาธารณะของไทยยังไม่มี ความชัดเจนว่าเป็นคดีละเมิดหรือคดีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

4) ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากวัตถุที่เป็นอันตรายและการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตราย ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้นำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ในคดีเกี่ยวกับวัตถุอันตรายและกิจกรรมที่มีลักษณะอันตรายหลายประเภท ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทยไม่มีการนำหลักดังกล่าวมาใช้ ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสมีคำวินิจฉัยให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้ความเสี่ยงภัยมากเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยข้างเคียง ไม่ว่าจะเป็ความเสี่ยงภัยเพราะทางราชการนำอาวุธและวัตถุอันตรายมาเก็บไว้ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัย หรือความเสี่ยงภัยจากมาตรการของทางราชการในการจัดการกับวัตถุเหล่านี้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดนำทฤษฎีความเสี่ยงภัยเกินขอบเขตปกติสำหรับผู้อาศัยข้างเคียงมาใช้ เพียงพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Regnault – Desroziers ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.1919) กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาวุธที่ตำรวจใช้ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Lecomte, Franquette et Daramy ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1949) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้จะไม่มีการกระทำความผิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้อาวุธปืนยิงสกัดรถยนต์ แต่กระสุนแฉลบไปโดนผู้อื่นเป็นเหตุทำให้เสียชีวิต ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษต่อบุคคล และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากเกินกว่าที่เอกชนจะรับไว้ได้เอง อีกทั้งเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ตาย

หากเปรียบเทียบกับไทยซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับสำหรับควบคุมวัตถุอันตราย เช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียบอาวุธปืน พ.ศ. 2490 แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายโดยไม่ปรากฏการกระทำผิด กรณีความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากวัตถุอันตรายจึงเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบจากการกระทำความผิด โดยมีตัวอย่างคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม (ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 19/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 427/2545 (ประชุมใหญ่)) ศาลฎีกาถือข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาคดีส่วนอาญาที่วินิจฉัยว่า จำเลยที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงคนร้ายเป็นการกระทำในการจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 จึงไม่มีความผิดในการยิงคนร้าย แต่เมื่อกระสุนปืนที่ยิงพลาดไปถูกบุคคลอื่นตาย ถือว่าเป็นการป้องกันเกินสมควรกว่าเหตุ ทั้งไม่ปรากฏตัวผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งต่อจำเลยโดยแน่ชัด จำเลยจึงไม่ได้รับนิรโทษกรรมตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449* ฟังว่าจำเลยกระทำละเมิดต่อผู้ตาย และถือได้ว่าเป็น การปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นการกระทำละเมิดในหน้าที่การงานซึ่งกรมตำรวจจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โดยจะโต้เถียงอ้างว่าเป็นการนอกวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับหาได้ไม่ (คำพิพากษาฎีกา ที่ 1991/2527)

5) ความรับผิดชอบในเสียหายที่เกิดจากการชุมนุม รัฐบัญญัติของฝรั่งเศส ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1983 กำหนดให้ความเสียหายจากการชุมนุมเป็นความรับผิดชอบของรัฐ โดยรัฐ สามารถไล่เบียดเทศบาลได้ โดยการเยียวยาทั้งในการเยียวยาความเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน และความเสียหายทางการค้า แต่ในต้วบทกฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติให้รัฐต้อง รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มาชุมนุมเพื่อจะยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีแสดงการ คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เมื่อมีการใช้กำลัง ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุม ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนไม่อาจใช้สิทธิชุมนุมได้ จึงเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้และค่าเสียหายจากการได้รับบาดเจ็บและทรัพย์สินเสียหาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่อาจ ใช้สิทธิชุมนุมเพื่อยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีไว้พิจารณา แต่ไม่รับคำฟ้องตามคำขอที่ให้ผู้ถูก ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการได้รับบาดเจ็บและค่าเสียหายของทรัพย์สินอันเกิดจากการ กระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา ศาลสูงสุดยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยวินิจฉัย ว่า การสลายการชุมนุมและเข้าจับกุมผู้ฟ้องคดีและผู้ชุมนุมบางคนโดยกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดอาญา และพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้วคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัด สงขลา เป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มิใช่การกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ประกอบกับมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจ การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 364/2545 และที่ 365/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 19/2545 (คำสั่ง

* มาตรา 449 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“บุคคลใดเมื่อกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี กระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายก็ ดี หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นไซ้ร้ ท่านว่าบุคคลนั้นหาต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

ผู้ต้องเสียหายอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้เป็นต้นเหตุให้ต้องป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจากบุคคลผู้ให้คำสั่งโดยละเมิดนั้นก็ได้”

ศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2547) ในคดีดังกล่าวผู้ชุมนุมเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

6) ความรับผิดชอบในการสงคราม เนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสงครามในสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ฝรั่งเศสจึงมีการตรากฎหมาย ลงวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1919 และลงวันที่ 19 เมษายน ค.ศ.1919 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายในทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากสงคราม สำหรับประเทศไทยนั้น กฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ บัญญัติให้บุคคลได้รับการสงเคราะห์หากได้รับบาดเจ็บเนื่องจากปฏิบัติการในยามสงครามตามที่ราชการมอบหมายให้กระทำ หรือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสงครามที่เป็นประชาชนทั่วไปซึ่งไม่เข้ากรณีดังกล่าว ก็จะไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมาย ทั้งนี้ ปรากฏตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาในคดีที่ฟ้องร้องรัฐบาลให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งศาลไม่รับฟ้องด้วยเหตุผลว่ารัฐบาลหรือรัฐไม่เป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490)

นอกจากระบบความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝรั่งเศสและไทยจะมีความแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศก็มีหลายเรื่องที่คล้ายคลึงกัน อาทิเช่น

7) ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดทางอาญาหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1977 ของฝรั่งเศส ได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาไว้ เทียบได้กับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ของไทยซึ่งบัญญัติให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา ในกรณีดังกล่าวความเสียหายต้องเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลที่สามหรือบุคคลอื่น โดยไม่ได้เกิดจากผู้เสียหายหรือฝ่ายรัฐทำให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ กรณีจำเลยหรือนักโทษในคดีอาญาที่ฟังได้ว่าไม่มีความผิด จึงต้องให้รัฐเยียวยาความเสียหาย เป็นไปตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายต่อจำเลยในคดีอาญาซึ่งฟังเป็นที่ยุติว่าไม่มีความผิด คล้ายกับรัฐบัญญัติของฝรั่งเศส ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1970 ที่ให้รัฐเยียวยาความเสียหายในกรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องหรือให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกควบคุมตัว แต่มีข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายฝรั่งเศสและไทย คือ รัฐบัญญัติของฝรั่งเศสกำหนดให้ความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่ผิดปกติและร้ายแรงเป็นพิเศษด้วย

ส่วนการเยียวยาความเสียหายบุคคลที่ได้รับโทษทางอาญาและปรากฏในภายหลังว่าไม่เป็นผู้กระทำความผิด พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 ของไทย กำหนดให้รัฐเยียวยาความเสียหายตามคำสั่งศาลที่กำหนดค่าทดแทนให้ในกรณีเห็นว่าบุคคลผู้รับโทษอาญานั้นแท้จริงแล้วไม่ได้กระทำความผิด คล้ายกับรัฐบัญญัติของฝรั่งเศส ลงวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1895 ซึ่งให้รัฐชดเชยความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกคำพิพากษาตัดสินว่ามีความผิดและถูกลงโทษแต่ต่อมาพบว่าไม่ได้กระทำความผิดในข้อหาดังกล่าวตามที่มีการนำคดีมาพิจารณาพิพากษาใหม่

8) ความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ช่วยเหลืองานราชการ กฎหมายของฝรั่งเศส คือ รัฐบัญญัติเกี่ยวกับอุบัติเหตุจากการทำงาน ค.ศ. 1898 เป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันให้กับคนงานในการปฏิบัติงานทั้งในภาครัฐและเอกชน กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คนงานรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลักประกันต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบำนาญในเหตุทดแทนเพราะความพิการหรือหลักประกันอื่นตามกฎหมายทั่วไปว่าด้วยอุบัติเหตุจากการทำงาน ส่วนกฎหมายไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือจากรัฐเพราะได้รับอันตรายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานราชการ

ส่วนการเยียวยาความเสียหายของบุคคลที่ได้เข้าช่วยเหลืองานราชการนั้น เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายฝรั่งเศสปรากฏว่าไม่ได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่อยู่ในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุในการทำงานให้แก่คนงานของโรงงานของรัฐแห่งหนึ่ง ในคดี *Cames* และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้นำเหตุผลเดียวกันมาใช้กับผู้ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ให้การคุ้มครอง ได้แก่ ผู้เข้าร่วมงานเป็นการชั่วคราว และกรณีอาสาสมัครหรือผู้เข้าช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยให้มีการจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ได้รับบาดเจ็บขณะช่วยดำเนินการบริการสาธารณะ ในคดี *Ferlin* และคดี *Galtie* ส่วนกฎหมายไทย คือพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งบัญญัติรับรองการได้สิทธิเงินชดเชยของผู้ประสบภัยที่ได้รับอันตรายอันเนื่องมาจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติงานของชาติ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรมหรือหน้าที่ตามกฎหมาย

9) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ ฝรั่งเศสมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเช่นเดียวกับไทย ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถยึดถือครอบครองและใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้ ซึ่งมีเนื้อหาใจความสำคัญเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศส โดยกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งได้รับผลกระทบจากการเวนคืนของรัฐ แต่เนื่องจากพัฒนาการของการเวนคืนของทั้งสองประเทศที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่าด้วยชดใช้เยียวยากรณีการเวนคืนของรัฐ แยกต่างหากจากแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ต่างจากไทยที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า เป็นกรณีความรับผิดชอบอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.49/2546, อ.8/2546, อ.3/2547 คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 444/2548(ป), 443/2548(ป), 442/2548(ป)) ซึ่งเป็นการยอมรับว่าการเวนคืนเป็นกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝรั่งเศสและไทยมีพัฒนาการทางด้านแนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างกัน ทำให้ขอบเขตของความรับผิดชอบของรัฐมีความต่างกัน อันจะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสมีการพัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ โดยขยายขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเรื่อยๆ นอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมายจะเป็นแหล่งที่มาของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว ศาลปกครองฝรั่งเศสยังได้นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายอีกด้วย จึงต่างจากหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยที่ยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา จึงยังไม่มี ความชัดเจนและมีขอบเขตของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่จำกัดเฉพาะตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องเท่านั้น

บทที่ 4

เขตอำนาจศาลและหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และระบบกฎหมายไทย

ในบทนี้เป็นการศึกษาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และการเยียวยาความเสียหายตามหลักกฎหมายดังกล่าว ทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย เนื่องจากในบทที่แล้วได้ศึกษาขอบเขตของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดแล้วว่ามีกรณีใดบ้าง จึงควรศึกษาต่อไปว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลใดและมีหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายเป็นอย่างไร

4.1 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ (la dualité de juridictions) เช่นเดียวกัน คือมีระบบศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยต่างก็มีวิธีพิจารณาคดีนับแต่ศาลชั้นต้นจนกระทั่งศาลสูงสุดเป็นของตนเองโดยอิสระ ระบบนี้ได้ปรากฏขึ้นอย่างแพร่หลายในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) โดยในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่มักมีปัญหาความขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทั้งสอง¹ ว่าคดีพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจของศาลใด

4.1.1 เขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส

ศาลปกครองฝรั่งเศสมีพัฒนาการมายาวนานและมีเขตอำนาจในคดีพิพาทตามบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยในเรื่องเขตอำนาจของศาล เขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด มีความแตกต่างจากเขตอำนาจของศาลปกครองไทยบางประการ ตามที่จะได้ศึกษาต่อไป

¹เจตน์ สถาวรศีลพร, “ความทั่วไปว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4 : กฎหมายปกครองต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง), หน้า 232.

4.1.1.1 เขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติกฎหมาย

ในฝรั่งเศส มีแนวความคิดพื้นฐานที่ว่าศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษา เฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ในส่วนของคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงควรเป็นผู้ที่ตระหนักถึงผลกระทบจากการวินิจฉัยคดีของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการ ด้วยแนวคิดดังกล่าวจึงมีการพัฒนาขึ้นมาเป็นศาลปกครอง ซึ่งเริ่มต้นจากการจัดตั้งเป็นสภาที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารโดยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง ในระยะแรกยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแต่ทำหน้าที่เสนอแนะต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ต่อมาได้รับการยอมรับจากหลายฝ่ายมากขึ้น จนในที่สุดได้มีการตรากฎหมายให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในปี ค.ศ. 1872 และพัฒนาเป็นศาลปกครองฝรั่งเศสในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด โดยผู้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีปกครองของฝรั่งเศสมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน มิใช่เป็นข้าราชการตุลาการอย่างศาลยุติธรรม

โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้²

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายหรือกลุ่มบุคคล โดยการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองอาจมีพื้นฐานมาจากการไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ การใช้อำนาจในทางมิชอบ การฝ่าฝืนกฎหมาย

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องใหม่ ตัวอย่างเช่น คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมาย คดีเกี่ยวกับความผิดในมูลละเมิด

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางหรือถนนสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดเชยค่าเสียหาย

²วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 231-232.

(5) คดีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธา การก่อสร้าง การจัดการหรือการซ่อมแซมมอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้สำหรับงานที่เป็นบริการสาธารณะและดำเนินการโดยนิติบุคคล เช่น เทศบาล กรณีพิพาทเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคมต่างๆ กรณีพิพาทเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีพิพาทเกี่ยวกับภาษีโดยเฉพาะภาษีรายได้ กรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กรณีพิพาทเกี่ยวกับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น สภาเทศบาล หรือสมาชิกหอการค้า และกรณีที่เป็นข้อพิพาททางปกครองเล็กน้อย เป็นต้น

โดยทั่วไปคดีปกครองทุกประเภทจะต้องเริ่มฟ้องคดียังศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดเหตุ ถือว่าศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ถ้าหากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองระหว่างองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายหน้าที่บริการสาธารณะกับเอกชน หรือในระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเองแล้ว ผู้กระทำความผิดสามารถนำมาฟ้องคดียังศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดเหตุขึ้นได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองพิเศษ*

นอกจากนี้ โดยหลักแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำการนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งคดีดังกล่าวนี้เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม คือ นอกเหนือจากจะมีอำนาจเพิกถอนแล้วยังมีอำนาจอื่นๆ อีกด้วย เช่น พิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น³ หากคู่ความไม่พอใจคำตัดสินของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษานั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้

ในส่วนของข้อพิพาทที่ฟ้องขอให้รัฐรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องขอให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหลักจึงควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม กล่าวคือ หากมีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลในคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครองไว้เช่นใด ก็ย่อมต้องเป็นไปตามนั้น ในบางกรณีกฎหมายกำหนดว่าเป็น

* ศาลปกครองพิเศษมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภท โดยเฉพาะคดีที่มีลักษณะทางเทคนิคมาก และต้องการความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองพิเศษอาจอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ (โกคิน พลกุล, “คดีปกครองในฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง จัดโดยคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร, 3-4 กรกฎาคม 2532, หน้า 84-85.)

³กรวิภา โพธิ์หล้า, “เขตอำนาจศาลปกครองที่ควรจะเป็นในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 93.

ความรับผิดชอบทางปกครองและให้เป็นอำนาจของศาลปกครอง แต่บางกรณีกฎหมายก็กำหนดให้ความรับผิดชอบบางเรื่องอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังต่อไปนี้⁴

ก. กรณีความผิดที่เกิดจากบุคลากรในสถานศึกษา รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1937 กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ในการพิจารณาเรื่องค่าเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้นกับนักเรียน (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน คดี Demoiselle Gavillet ลงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ.1950)

ข. กรณีอุบัติเหตุจากยานพาหนะของรัฐ รัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1957 บัญญัติให้การฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากยานพาหนะทั้งหมดอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม โดยมีเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นมาเนื่องมาจากความต้องการสร้างเอกภาพในการพิจารณาค่าเสียหายที่เกิดจากยานพาหนะไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะของรัฐหรือของเอกชน

ค. กรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือการก่อการร้าย กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ในคดีอาญาเป็นไปตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1977 ส่วนกรณีการก่อการร้ายเป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ.1986

ง. กรณีการชุมนุมและการจลาจล ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1914 กำหนดให้ความรับผิดชอบของรัฐกรณีความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมก่อความไม่สงบหรือการจลาจล อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1986 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว

จ. กรณีการฉ้อฉลคดีขึ้น ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1964 และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ.1993 กำหนดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการฉ้อฉลคดีขึ้น และการถ่ายเลือด อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ฉ. กรณีการกระทำทางการแพทย์บางอย่าง รัฐบัญญัติที่กำหนดเรื่องการจ่ายค่าเสียหายจากการทดลองหรือการรักษาทางการแพทย์สองฉบับ คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1988 ว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลที่ยอมตนเป็นผู้รับการทดลองทางการแพทย์ และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1991 ว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับเคราะห์จากการติดเชื้อไวรัสเอชไอวี กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินค่าทดแทนขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทน ผู้ใดไม่พอใจการกำหนดค่าทดแทนก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์เมืองปารีสได้ คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มิได้ตัดสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามหลัก

⁴ ยงยุทธ อนุกุล, “แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิดและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง), หน้า 144-146.

กฎหมายทั่วไป กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวสามารถฟ้องสถานพยาบาลซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย เอกชนที่ทำการถ่ายโลหิตให้ต่อศาลยุติธรรมได้ หากเป็นสถานพยาบาลของรัฐซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนที่ถ่ายโลหิตให้ หรือต้องการฟ้องรัฐในฐานะผู้จัดหรือผู้ควบคุมศูนย์การถ่ายโลหิต ต้องฟ้องต่อศาลปกครอง

นอกจากนี้ คดีเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งโดยหลักแล้วกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิทักษ์การละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล โดยเฉพาะจากการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่คดีเกี่ยวกับการเวนคืนบางประเภทก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การฟ้องการกระทำทางปกครองในรูปของการออกกฤษฎีกาประกาศกระทรวง หรือประกาศจังหวัด ว่าทรัพย์สินใดจะต้องถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵

4.1.1.2 คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 ได้บัญญัติให้มีศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม กรณีเกิดความขัดแย้งว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด โดยไม่วินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหาหรือในข้อกฎหมาย ส่วนใหญ่จะวินิจฉัยในกรณีที่ทั้งสองศาลอ้างว่าคดีอยู่ในอำนาจของตน หรือต่างอ้างว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของตน รวมถึงกรณีเกิดความขัดแย้งของคำพิพากษา ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันถือเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ได้⁶

คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ในคดี Blanco วางหลักเรื่องเขตอำนาจศาล โดยนำข้อความคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตอำนาจของศาลปกครองและเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในคดีที่เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐ ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า นาย Blanco ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ในฐานะตัวแทนของรัฐต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีบุตรสาวของตนได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุรถชนโดยคนขับรถของโรงงานยาสูบ เมื่อปัญหาไปสู่การพิจารณาของศาลคดีขัดกันได้วินิจฉัยว่า ความเสียหายของเอกชนที่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่รัฐจ้างให้มาดำเนินการบริการสาธารณะไม่อาจอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน เพราะความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด แต่ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎพิเศษที่ผันแปรไปตามความจำเป็นของบริการสาธารณะและความจำเป็นที่จะประสานสิทธิและหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ผู้มีบทบาทวางหลักดังกล่าว คือ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นผู้เสนอแนว

⁵กรวิภา โพธิ์หล้า, “เขตอำนาจศาลปกครองที่ควรจะเป็นในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 108-109.

⁶วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า 238-239.

ทางการนำข้อความคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาล แทนที่เกณฑ์ดั้งเดิมซึ่งแบ่งแยกให้กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการจัดการแบบเอกชน อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยมีการเสนอว่า ศาลยุติธรรมไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่เอกชนฟ้องฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะการฟ้องนั้นจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด ฉะนั้น แม้ว่าจะมิใช่การฟ้องเพื่อให้เพิกถอนนิติกรรมใดๆ ของฝ่ายปกครอง แต่เป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อการบริการสาธารณะ คดีนั้นก็มิอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ถึงแม้ว่ากิจกรรมของโรงงานยาสูบจะมีลักษณะใกล้เคียงกับกิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่เป็นกิจกรรมของเอกชน และผู้ก่อให้เกิดอุบัติเหตุเป็นเพียงลูกจ้างมิใช่ข้าราชการก็ตาม

นอกเหนือจากคำวินิจฉัยในคดี Blanco ซึ่งศาลคดีขัดกันได้นำข้อความคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะมาเป็นเกณฑ์แบ่งเขตอำนาจศาลแล้ว ยังมีการสร้างข้อความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในคดี Bac d'Eloka โดยให้คดีที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม⁷ เพราะเห็นว่าเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองกระทำไปในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน

ดังนั้น ความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่แยกได้จากความรับผิดชอบของเทศบาล (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดี Terrier ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1903) หรือจังหวัด (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน คดี Feutry ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1903) จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่มีข้อจำกัดสองประการด้วยกัน ประการแรก ความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องการดำเนินการตามกฎหมายแพ่งและเรื่องเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ยังใช้ระบบกฎหมายแพ่ง (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน คดี Sté Commercial de l'Ouest Africain ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ.1921) และประการที่สอง หลักในการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางปกครองของศาลปกครองใกล้เคียงกับหลักในกฎหมายแพ่ง⁸

⁷บุบผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง), หน้า 335-336.

⁸ียงยุทธ อนุกุล, “แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ, หน้า 140-141.

4.1.2 เขตอำนาจของศาลปกครองไทย

เขตอำนาจของศาลปกครองบัญญัติไว้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวนไว้ ขณะเดียวกันได้มีการตีความเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง และการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลปกครอง

4.1.2.1 เขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 218 บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ขณะเดียวกันมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยวรรคสองบัญญัติว่าอำนาจของศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ฉะนั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการทั่วไป ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งรวมถึงคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

เขตอำนาจของศาลปกครองเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่ง (3) บัญญัติถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และ (4) บัญญัติถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเห็นว่าตามบทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดทางสัญญาไว้โดยเฉพาะแล้ว ความรับผิดอย่างอื่นจึงมิใช่ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดทางสัญญาอีก และไม่รวมถึงความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น การจัดการงานนอกสั่ง ลากมิดควรได้ การที่กฎหมายใช้คำว่า ความรับผิดอย่างอื่น สันนิษฐานได้ว่าเพื่อให้ศาลปกครอง

พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดขึ้นมา เนื่องจากในระบบความรับผิดทางแพ่งนั้น แบ่งได้เป็นความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดทางสัญญาและความรับผิดโดยไม่มีกรกระทำผิดซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่คุ้นเคยในระบบกฎหมายไทย แต่ได้รับการพัฒนาอย่างมากในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองนี้มีทั้งกรณีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองและบางครั้งก็อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่คดีเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นบางเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายวางหลักเกณฑ์จำกัดประเภทคดีที่จะฟ้องต่อศาลปกครองไว้ว่า ต้องเป็นกรณีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น หากเป็นคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่ไม่เข้าลักษณะดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว โดยหลักผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

คดีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น ต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีนี้เท่านั้น คือ

1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปหรือการกระทำทางกายภาพ เช่น การให้การรักษาของแพทย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตัวอย่างในคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรและความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ต่อมาศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจับกุมดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบและละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญา แม้ต่อมาศาลฎีกาจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดในบางข้อหาที่ฟ้องก็ตาม แต่ยังถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเป็นขั้นตอนการ

ดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ โดยตรง ประกอบกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2545 คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2545)

2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หมายถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น และในขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีก็สามารถฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้ส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้เช่นกัน

3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หมายถึงการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อก็ตาม โดยการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น⁹ ตัวอย่างเช่น กรมชลประทานและผู้จัดการโครงการมูลบน 7 (ลำแจะ) ละเลยมิได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำลำแจะที่เหลือนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น⁹ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 518/2547)

4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายถึงการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จและไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดเวลาได้ล่วงผ่านไปเกินสมควร หากการล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ และหากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ยื่นคำร้อง กรณีนี้ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดแก่หน่วยงานของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

การพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐล่าช้าเกินสมควรหรือไม่นั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่นมีกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ย่อมไม่มีปัญหาใน

⁹ทินกร ตุ๊กไสภา, “เขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3),” (รายงานการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 111.

การพิจารณาว่าแค่ไหนเพียงใดล่าช้า เพราะหากเกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีอาจเป็นข้อที่แสดงว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีจะเป็นปัญหาอย่างยิ่งหากกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขไว้ เช่น กำหนดให้กระทำการโดยเร็ว ให้กระทำการโดยไม่ชักช้า หรือให้กระทำการภายในเวลาอันสมควร ในกรณีเหล่านี้ย่อมมีปัญหาค่าที่จะพิจารณาว่าแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า การพิจารณาเรื่องดังกล่าวต้องแยกพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยจะต้องพิจารณาถึงความเร่งด่วนของเรื่อง ประกอบกับภาระหน้าที่ของรัฐ ความยากง่ายของเรื่องดังกล่าวนำมาประกอบการพิจารณาด้วยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่เพียงใด¹⁰

4.1.2.2 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

4.1.2.2.1 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง

ศาล

ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประเทศไทยถือว่าใช้ระบบศาลคู่ คือมีศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีหลักๆ สองศาลคือศาลยุติธรรมและศาลปกครอง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คดีที่เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมนั้น พิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พบว่าเป็นการวินิจฉัยว่าเข้าตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือไม่ กล่าวคือ ถ้าวินิจฉัยในทำนองว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างเช่น การเรียกค่าเสียหายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) โดยที่การก่อสร้างทางด่วนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน อันเนื่องจากวัสดุก่อสร้างกีดขวางทางจราจรเกิดมลภาวะทางอากาศ ฯลฯ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วนสายนี้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของ กทพ. จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 33/2545) ตัวอย่างอีกคดีที่ฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทยว่าละเลยไม่ติดตั้ง

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

สัญญาณและเครื่องหมายจราจร หรือก่อสร้างกำแพงสูงป้องกันรถยนต์ตกในเขตทางพิเศษ ทำให้สามีมองจอทกั้ประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า มิใช่ปัญหาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา หากแต่เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 15/2547)

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนอกจากจะมีคดีที่เอกชนเป็นฝ่ายฟ้องคดีเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้เยียวยาความเสียหายแล้ว มีกรณีที่หน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องเอกชนให้ชดใช้เงิน ตัวอย่างคดี ที่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานฟ้องเอกชน เนื่องจากทางกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้ก่อสร้างฝายกักเก็บน้ำโครงการฝายราษฎร์ไศลบนที่สาธารณประโยชน์และจ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่จำเลยไปตามคำสั่งรัฐมนตรี ต่อมาพบว่าจำเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องและไม่มีสิทธิได้รับเงิน จึงเรียกให้คืนเงิน จำเลยโต้แย้งว่ามีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับเงินชดเชย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า คดีพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 26/2546) จะเห็นได้ว่า คดีนี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ระบุว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แม้ว่าไม่ใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม

ในกรณีที่เป็นคดีพิพาทเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยของเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ของรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 9 ดังกล่าว ตัวอย่างคดีเช่น กรณีที่แพทย์ประจำโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาลทำให้เกิดเหตุละเมิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ มีการยื่นเรื่องเรียกร้องขอค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการรักษาพยาบาลผู้ป่วย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าเป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ความเสียหายมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2545) อีกคดีหนึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมการแพทย์ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์จนเกิดความเสียหายขึ้น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและ

รักษาพยาบาลผู้ป่วย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 14/2548) ในคดีนี้ แม้เป็นการฟ้องการกระทำละเมิดโดยไม่ได้ฟ้องว่าเป็นความรับผิดชอบอื่น แต่มีเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ทางการแพทย์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่รักษาพยาบาลไม่ได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากวัตถุที่มีสภาพอันตรายของหน่วยงานของรัฐ การพิจารณาเขตอำนาจของศาลที่จะรับฟ้องคดีไว้ได้มักเป็นการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาเท่านั้น ตัวอย่างคดีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพาวุธทหารบกดำเนินการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการเตรียมกำลังกองทัพบกและป้องกันราชอาณาจักรไทยของกองทัพบก แต่การเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิดเป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาเท่านั้น มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด แม้เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 34/2546, 37/47, 6/48) ในคดีดังกล่าวศาลปกครองกลางมีความเห็นที่แตกต่างคือ กองทัพบกมีอำนาจตามกฎหมายในการมีเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดซึ่งเป็นทรัพย์สินอันตรายไว้ในครอบครองและมีอำนาจทำลายกรณีที่เกิดอันตรายแล้ว ซึ่งบุคคลทั่วไปไม่สามารถทำได้ แม้การขนย้ายเพื่อไปทำลายทำให้เกิดระเบิดขึ้นเป็นการกระทำทางกายภาพ แต่เป็นการกระทำเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อีกกรณีหนึ่งหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้อดีตข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนเงินบำนาญ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า ในการที่จะวินิจฉัยว่าจะต้องคืนเงินบำนาญให้แก่หน่วยงานหรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า คำสั่งทางวินัยที่ไล่งโทษไล่ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นลักษณะของคดีปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 12/2549)

4.1.2.2.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จะต้องเป็นกรณีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หากเป็นความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่เข้ากรณีดังกล่าว ก็จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1.1) การฟ้องขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์เพิ่ม

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเรียกคืนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของเอกชนให้กลับมาเป็นของรัฐ เพื่อนำไปดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ รัฐจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ ก็ย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิ่มเงินค่าทดแทนได้ ซึ่งคดีพิพาทลักษณะนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นฯ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545, ที่ 343/2545 และที่ 515/2545) และแม้ว่ามูลเหตุแห่งข้อพิพาทจะเกิดจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี ซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่หากผู้รับผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต้องการโต้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว กรณีนี้ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 49/2546)¹¹

¹¹ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, กันยายน 2550, หน้า 97-98.

1.2) การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ หรือจ่ายเงินค่าทดแทนให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

การฟ้องคดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน อาทิเช่น

1.2.1) กรณีฟ้องว่า กรมทางหลวงซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน ได้ขยายทางหลวงรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้ และไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างและดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน ได้ขยายเขตทางหลวงรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 525/2547)

1.2.2) กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่บุคคลอื่น ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทในขณะที่มีการเวนคืน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นเรื่องและผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2548)

1.2.3) กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมทางหลวงและผู้อำนวยการสำนักงานทางหลวงที่ 1 ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายลำปาง – เชียงใหม่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายลำปางฯ พ.ศ. 2509 เวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน 4 แปลงเพื่อนำไปสร้างทางหลวงแผ่นดิน โดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปสร้างทางหลวงแผ่นดินโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 527/2549)

1.3) การฟ้องคดีเวนคืนในกรณีอื่นๆ ได้แก่

1.3.1) กรณีที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอน

คำสั่งที่ไม่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดี พร้อมคำนวณเงินค่าทดแทนเพื่อจ่ายในส่วนที่จัดซื้อดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.148/2548, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 771/2549 และที่ 777/2549)

1.3.2) กรณีที่ฟ้องว่า ได้มีหนังสือร้องขอให้มีการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่จนถึงวันยื่นฟ้องยังไม่ได้รับคำตอบแต่อย่างใด จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2549)

1.3.3) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีว่า ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี และปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเกินไปจากจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนจริง จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนที่รับไปเกินพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นอันเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 860/2549)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มีคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางคดีที่ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นฯ โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(1) การฟ้องขอให้รื้อถอนทางหลวงที่รูกล้ำเข้ามาในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า แขวงทางนครปฐมและกรมทางหลวงก่อสร้างทางหลวงผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมีได้เจรจาตกลงซื้อที่ดินกับผู้ฟ้องคดี อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็มีได้ยินยอมให้เข้าทำการก่อสร้างแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้รื้อถอนทางหลวงในส่วนที่รูกล้ำเข้ามาทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ

กระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 86/2549)

(2) การฟ้องขอคืนที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมิได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ในกรณีที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นกระบวนการตามกฎหมายแล้ว แต่ปรากฏต่อมาในภายหลังว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนมิได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ก็อาจถูกนำมาเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้มีการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจะถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2546, ที่ 343/2547, ที่ 540/2547 และที่ 509/2549) ไม่ใช่กรณีความรับผิดชอบอื่นอย่างเช่นกรณีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือฟ้องขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่ม

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอื่นๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด เช่น ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนเข้าสำรวจในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแน่นอนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนตามมาตรา 13 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และหากอยู่ในอำนาจของศาลปกครองจะเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาถึงการกระทำผิด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์

2.1) กรณีฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในการปักหรือตั้งเสาไฟฟ้า และถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้า

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ที่ดินในการปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า และใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า กฟผ.ได้จ่ายเงินค่าทดแทน

ส่วนที่กำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าและเงินค่าทดแทนที่ตั้งเสาไฟฟ้าแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม จึงมาฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าทดแทนเพิ่มพร้อมทั้งขอดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้ไม่เป็นธรรม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 37/2545)

2.2) กรณีฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มในการวางสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านที่ดิน

ข้อเท็จจริงมีว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้า เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงดังกล่าว กฟผ.ได้จ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทน จึงมาฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าทดแทนเพิ่มพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้ายังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ถูกรอนสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือต้นไม้ ในเขตเดินสายไฟฟ้าภายในระยะที่กำหนด การให้จ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินไม่เต็มตามราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่จ่ายเป็นอัตราร้อยละของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาตามสภาพที่ดินที่ถูกผลกระทบ หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินดังกล่าวจึงมีเหตุผลสอดคล้องกับลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า ถือได้ว่าการกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นธรรม และการกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.53/2550)

3) คดีพิพาทอื่นๆ

3.1) กรณีฟ้องขอให้จ่ายเงินรางวัลนำจับการผลิตน้ำตาลทราย

ไม่ได้คุณภาพ

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของโรงงานผู้จับกุมบริษัทที่ผลิตน้ำตาลทรายแดงไม่ได้คุณภาพตามกฎหมาย เห็นว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิได้เงินรางวัลนำจับตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ และได้ร้องขอเงินรางวัลนำจับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจสั่งจ่ายเงินดังกล่าวแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงมาฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี

จ่ายเงินรางวัลนำจับพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้แจ้งความและเจ้าพนักงานที่จับกุมยื่นคำขอรับเงินรางวัลนำจับ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบตามกฎหมายจะต้องส่งจ่ายเงินรางวัลให้ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเงินที่บริษัทส่งเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีใบเบี่ยปรับที่จะจ่ายเป็นเงินรางวัลนำจับได้ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 71/2547)

3.2) กรณีหน่วยงานฟ้องขอให้อดีตข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนเงินบำนาญและเงินอื่นๆ

ข้อเท็จจริงมีว่า หน่วยงานได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ถูกฟ้องคดี ออกจากราชการและให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับบำเหน็จบำนาญและผลประโยชน์อื่นๆ ต่อมามีการทบทวนและเพิ่มโทษผู้ถูกฟ้องคดีจากลงโทษให้ปลดออกเป็นโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้วแต่ถูกยกอุทธรณ์ ส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญและเงินอื่นๆ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินที่ได้รับไปแล้วพร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมคืนเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนเงินบำนาญและเงินอื่นๆ พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินบำนาญและเงินอื่นๆ ที่ได้รับไปในช่วงหลังจากวันที่คำสั่งไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการมีผลบังคับ ขอให้ตามฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 699/2550)

อย่างไรก็ตาม คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการขอให้คืนเงินบำเหน็จบำนาญและเงินอื่นๆ มีหลายคดีด้วยกันที่ศาลปกครองวินิจฉัยแตกต่างกันไปจากคำวินิจฉัยข้างต้น โดยเห็นว่ามิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

กรณีหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการและได้รับเงินบำนาญมาแล้ว ต่อมาหน่วยงานมีหนังสือเรียกเงินบำนาญคืน ศาลวินิจฉัยว่า มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการที่ทางราชการใช้สิทธิตามสัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้กับหน่วยงานก่อนเกษียณอายุราชการและรับเงินบำนาญ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ

การโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นฯ ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 842/2549)

กรณีที่สอง หน่วยงานมาฟ้องคดีสืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้ชำระเงินมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นฯ ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 549/2551)

กรณีที่สาม หน่วยงานฟ้องเรียกให้ทนายโดยธรรมของอดีตข้าราชการซึ่งถึงแก่กรรมไปแล้ว คืบเงินบำเหน็จที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทนายโดยธรรมของอดีตข้าราชการปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นฯ ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 651/2551)

3.3) กรณีหน่วยงานฟ้องขอให้ข้าราชการคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ข้อเท็จจริงมีว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารระดับกลางที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงานส่วนราชการที่เป็นกองหรือเทียบเท่ากอง ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งเดิมของตน จึงไม่มีสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่ง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับเงินประจำตำแหน่งโดยสุจริต ไม่รู้ว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งที่เคยได้รับอยู่ในตำแหน่งเดิม แต่เมื่อปรากฏภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินประจำตำแหน่งไปโดยมิชอบ ก็ต้องรับผิดชอบคืนเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับตามสิทธิให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่ง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นฯของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่ง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 823/2550)

3.4) กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิฟ้องขอให้จ่ายเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก

ข้อเท็จจริงมีว่า คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ให้ได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ นอกเหนือจากเงินค่าทดแทนที่ดิน โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษฯ ต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่แท้จริง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ โดยได้ทำประโยชน์ในที่ดินมาตลอดจนกระทั่งได้รับ

ผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษฯ และยื่นขอรับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพกรณีที่อยู่อาศัยในฐานะครอบครัวที่ 2 และกรณีที่ดินทำกินในฐานะครอบครัวที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าที่ดิน กำหนดอัตราค่าชดเชย จำนวนเงินชดเชย ได้มีมติไม่ให้สิทธิรับเงินชดเชยพิเศษฯ แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยพิเศษฯ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.123/2550)

ผลของคำพิพากษาในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดยกฟ้องด้วยเหตุผลว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเจ้าของเป็นแปลงย่อยที่รวมอยู่ในที่ดินแปลงใหญ่ซึ่งเป็น น.ส. 3 ของบิดาผู้ฟ้องคดี ประกอบกับไม่มีหลักฐานใดที่แสดงว่าได้ครอบครองที่ดินเพื่อตนเอง และจากการตรวจสอบพบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีแนวเขตไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ครอบครองที่ดินที่แท้จริงตามหลักเกณฑ์ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษฯ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอบแล้ว จะเห็นได้ว่า เพื่อให้ได้ที่ดินมาใช้สำหรับการสร้างเขื่อน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนและมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินตามกฎหมาย ขณะเดียวกันเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จ่ายเงินช่วยเหลืออีกจำนวนหนึ่ง เรียกว่า เงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ

3.5) กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิฟ้องขอให้จ่ายค่าชดเชยเพิ่มขึ้นจากการที่ต้องย้ายออกจากที่ดินตามโครงการอ่างเก็บน้ำ

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าดำเนินการโครงการอ่างเก็บน้ำกุดตาเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และราคาค่าชดเชยในกรณีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและได้โต้แย้งขอให้เพิ่มค่าชดเชย แต่ได้รับคำปฏิเสธ จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ต่อมาศาลปกครองเปิดทำการและเรื่องร้องทุกข์โอนมาเป็นคดีในศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกำหนดค่าชดเชยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม และเรียกร้องค่าชดเชยเพิ่ม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.58/2546)

ผลของคำพิพากษาในคดีนี้ ศาลยกฟ้องโดยวินิจฉัยว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและใช้ประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐที่ไม่มีเอกสารสิทธิซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การนำที่ดินไปใช้ในโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำโดยให้ผู้ฟ้องคดีย้ายออกจากที่ดิน จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนและดำเนินการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจึงมีการนำหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรีมาใช้ แต่มติคณะรัฐมนตรีมิได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าขนย้ายไว้ การกำหนดค่าขนย้ายของผู้ถูกฟ้องคดีโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของสำนักงานที่ดินฯ เป็นฐานในการกำหนดค่าขนย้ายโดยไม่นำราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาด รวมทั้งสภาพและที่ตั้งของที่ดินมาประกอบการพิจารณาด้วย ไม่ได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการกำหนดราคาค่าขนย้ายของผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว

3.6) กรณีฟ้องขอให้จ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติด

ข้อเท็จจริงมีว่า ประธานอนุกรรมการกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้แจ้งคำสั่งไม่อนุมัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ที่ขอรับเงินรางวัลคดียาเสพติดทางโทรศัพท์ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ไม่ได้รับการแจ้งผล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลและระเบียบเงินรางวัลสำนักปราบปรามยาเสพติดให้ส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อจัดสรร และให้จ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติดและขอให้จ่ายเงินรางวัลให้ผู้ฟ้องคดีและผู้มีสิทธิตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ต้องการเงินรางวัลคดียาเสพติด แม้จะมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งด้วยวาจาของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 360/2551)

4.2 การเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง มักจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นการสร้างความเสียหายจึงมีแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้น ซึ่งความรับผิดชอบอยู่ในรูปแบบการเยียวยาความเสียหายได้ในหลายลักษณะ บางครั้งแม้มีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองก็ไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว หากต้องการจะให้ผลกระทบจากการกระทำทางปกครองบรรเทาเบาบางลงโดยให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมแล้ว ก็จำเป็นต้องให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่ถูกเพิกถอนได้ด้วย

4.2.1 การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การเยียวยาความเสียหายเป็นการกระทำที่เป็นการบังคับตามสิทธิหรือป้องกันสิทธิ หรือชดใช้ความเสียหาย¹² ความรับผิดชอบทุกประเภททำให้ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบผูกพันที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ด้วยการชดใช้ค่าเสียหายให้ครอบคลุมความเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยในกฎหมายปกครอง ระบบการเยียวยาความเสียหายมักเป็นการเยียวยาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ 1) การเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง (la réparation en nature) ซึ่งได้แก่การทำให้สิ่งที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย 2) การเยียวยาโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (l'indemnisation) ซึ่งได้แก่การจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับ 3) การเยียวยาโดยการบังคับ คือ การเยียวยาโดยศาลใช้อำนาจในการสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยกระทำการต่อไปหรือหลีกเลี่ยงการกระทำการซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย 4) การเยียวยาโดยการประกาศ เป็นการเยียวยาที่มีหลายรูปแบบโดยการขอให้ศาลรับรองหรือยืนยันในสิทธิตามกฎหมาย

4.2.1.1 การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง

รูปแบบของการเยียวยาความเสียหายเป็นการเยียวยาโดยความยินยอมของฝ่ายปกครองเองซึ่งถือเป็นการเยียวยาเบื้องต้น มิได้มีการขอใช้อำนาจศาลเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายมักยื่นคำขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย และฝ่ายปกครองหรือรัฐสามารถกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายได้เต็มที่ตามที่เห็นสมควร หากผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายปกครอง หรือได้รับการเยียวยาที่ไม่เพียงพอก็มักจะฟ้องคดีเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายโดยขอใช้อำนาจทางศาลบังคับกับฝ่ายปกครองต่อไป ระบบการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

4.2.1.1.1 การเยียวยาในระบบปกติ

ผู้ได้รับความเสียหายอาจขอรับการเยียวยาโดยการร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่ง หรือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้ฝ่ายปกครองพิจารณาให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย รวมถึงการให้ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบด้วย วิธีการนี้ไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน และไม่มีอายุความ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบปกตินี้โดยหลักจะเป็นระบบเพื่อ

¹²สุเทพ ลุนหาล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 38.

เลือก กล่าวคือ สามารถเลือกจะใช้กระบวนการในระบบนี้หรือไม่ใช้ก็ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง¹³

4.2.1.1.2 การเยียวยาในระบบพิเศษ

การเยียวยาในระบบพิเศษเป็นการกำหนดให้มีการร้องขอได้โดยตรง และกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ หรือการให้ยื่นเรื่องต่อองค์กรเฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ระบบพิเศษนี้โดยหลักแล้วคู่กรณีจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นการบังคับว่าต้องใช้ระบบพิเศษก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อนองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลจะไม่รับไว้พิจารณา¹⁴

4.2.1.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง

ในระบบการเยียวยาความเสียหายของฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุดมีบทบาทที่สำคัญในการวางหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยหลายคดีที่ให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายจะไม่ได้คำนวณจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในทันที โดยศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนคดียังไม่เพียงพอที่จะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ได้ ศาลก็จะสั่งให้ผู้เสียหายไปเรียกร้องเอาค่าเสียหายกับฝ่ายปกครองเอง และหากผู้เสียหายเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองจ่ายให้ไม่เพียงพอก็สามารถนำคดีมาฟ้องใหม่ได้ ซึ่งผู้เสียหายอาจลังเลที่จะนำคดีมาฟ้องอีก อันถือเป็นจุดอ่อนของเรื่องนี้ นอกจากนี้การที่ศาลไม่คำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ยังก่อให้เกิดความไม่สะดวกอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1980 กำหนดให้มีสมุหบัญชีของหน่วยงานจ่ายเงินตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งจะมีได้ในกรณีที่ศาลกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ ดังนั้นวิธีการให้มีการจ่ายเงินตามกฎหมายดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นไปได้เพราะศาลไม่กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ การจะให้มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจึงเหลือแต่วิธีการกำหนดค่าปรับรายวันเพียงวิธีเดียวเท่านั้นที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองที่ยังดีดตึงไม่ยอมกำหนดค่าเสียหายและการจ่ายเงินที่เหมาะสมยอมกระทำการดังกล่าวได้¹⁵

¹³ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก, “ความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542), หน้า 63.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

¹⁵ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547), หน้า 332-333.

ในกรณีที่ศาลคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ จะเป็นไปตามหลักที่ให้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด โดยเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ผู้เสียหายต้องแสดงให้เห็นว่าได้รับความเสียหายตามนั้นจริง และเป็นความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้ว ในกรณีที่เป็นความเสียหายในอนาคตก็ต้องแสดงให้เห็นถึงโอกาสความเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดความเสียหายขึ้นอย่างไม่มีทางเลือกเลยได้ เช่น ค่าเสียหายจากการรักษาพยาบาล หรือการเจ็บป่วยอย่างมากที่จะเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการบาดเจ็บ เป็นต้น ส่วนความเสียหายที่ไม่แน่นอนหรือเป็นการคาดคะเนไม่อาจได้รับการเยียวยา¹⁶

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสวางหลักไว้ว่าความเสียหายที่แน่นอน คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือในอนาคต แต่ไม่รวมถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (préjudice éventuel) ในสมัยแรก ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคตจะได้รับการชดเชยก็ต่อเมื่อเห็นได้ชัดว่าเป็นความเสียหายที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าเป็นความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ถือว่าเป็นความเสียหายที่แท้จริง จนต่อมาได้ขยายแนวการชดเชยค่าเสียหายในอนาคต โดยวางหลักไว้ว่าความเสียหายในอนาคตที่มีลักษณะเป็นไปได้ค่อนข้างแน่นอนว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตถือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่สั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย ถ้าความเสียหายที่ยังไม่เกิดขึ้นมีลักษณะที่ไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นและจะพิจารณาชดเชยให้ก็ต่อเมื่อความเสียหายดังกล่าวมีโอกาสเกิดขึ้นค่อนข้างแน่นอน อย่างไรก็ตาม บางครั้งความเสียหายมีลักษณะที่ไม่แน่นอน แต่เมื่อพิจารณาเห็นว่าเป็นความเสียหายที่แท้จริงด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก มีความเป็นไปได้สูงว่าในอนาคตความเสียหายดังกล่าวจะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน และประการที่สอง ผู้ฟ้องคดียกเหตุความสูญเสียโอกาสขึ้นมาอ้างอย่างหนักแน่น ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การฝ่าฝืนกฎหมายของฝ่ายปกครองไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นหรือไม่ ในบางกรณีแม้จะไม่มีกฎหมายแต่ก็ถือว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสียหายที่แน่นอน ซึ่งเป็นเรื่องของการพิจารณาเป็นรายคดี ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะมีหลักในการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายที่แน่นอน โดยบางครั้งดูจากเจตนาของผู้เสียหาย และบางครั้งดูจากสถานการณ์ภายนอกของผู้เสียหาย¹⁷

¹⁶ สุเทพ ลุนหล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบบุคคล ภายนอก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 44.

¹⁷ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองฝรั่งเศส,” เอกสารในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 15-17.

1) พิจารณาจากเจตนาของผู้เสียหาย

โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นที่ผู้ฟ้องคดี ยกขึ้นกล่าวอ้างนั้น เป็นความเสียหายที่ไม่เกิดขึ้นจริง เช่น ถ้าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้มีการดำเนินการก่อสร้าง แต่ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถสร้างสิ่งก่อสร้างเพิ่มขึ้นอีกชั้นได้ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างแล้ว ศาลก็อาจถือว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแน่นอน เช่น ผู้ฟ้องคดีเพิ่งดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างโรงแรมแล้วเสร็จ

2) พิจารณาจากสถานการณ์ภายนอกของผู้เสียหาย

ศาลจะพบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึง โดยพยายามที่จะไม่ให้มีการชดใช้ค่าเสียหายเกินจริง เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายที่ไม่สามารถดำเนินการค้าขายได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดปฏิเสธที่จะให้ชดใช้ค่าเสียหาย เนื่องจากเป็นช่วงสงครามผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบการค้าตามปกติได้อยู่แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Lai Cong Phoc ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1976) ผู้สร้างภาพยนตร์ซึ่งฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่อนุญาตให้สร้างภาพยนตร์ตามที่ขอ ไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหาย เพราะไม่มีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่าภาพยนตร์ดังกล่าวจะประสบความสำเร็จผลกำไรที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงจึงไม่ใช่ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจริง การที่จะถือว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแน่นอน นั้น การกล่าวอ้างแต่เพียงว่า โดยทั่วไปแล้วการประกอบธุรกิจจะได้รับผลกำไรไม่เพียงพอที่ศาลจะสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Pascal ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1961)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองกระทำละเมิดทำให้บุตรของตนเสียชีวิต ถ้าผู้ฟ้องคดีเรียกค่าขาดการอุปการะเลี้ยงดูที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับในอนาคต ศาลปกครองสูงสุดจะไม่สั่งให้ชดใช้ เนื่องจากเป็นความช่วยเหลือที่ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับหรือไม่ได้รับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Lian ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951) แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับความช่วยเหลือจากบุตรซึ่งเสียชีวิตอยู่แล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็จะกำหนดค่าเสียหายให้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Consorts Bannaud C/ département du Var ลงวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1975)¹⁸

ถ้าเป็นความเสียหายในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ศาลปกครองสูงสุดจะกำหนดค่าเสียหายให้ เช่น ค่ายาที่ผู้เสียหายจะต้องใช้รักษาร่างกายในอนาคต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Chiche ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1981) หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการที่น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Secrestal-Escande C/ Cie Paris-Orléans ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1917) และถ้าผู้เสียหายได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้น ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพิ่มเติม

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ได้ในชั้นอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี S.A.R.L. Éts Duchesnay ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1978) การคำนวณความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตบางครั้งก็เป็นกรายากที่จะคำนวณออกมาได้ในปัจจุบัน ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดให้มีการคำนวณความเสียหายในภายหลัง เช่น เมื่อผู้เสียหายบรรลุนิติภาวะแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Drouet et Caisse primaire de sécurité sociale de la Gironde ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1950) หรือเมื่อผู้เสียหายมีอายุครบ 18 ปี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Hôpital-hospice de Bussang ลงวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1962) ในขณะที่รอการคำนวณความเสียหายทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดให้จ่ายเงินค่าเสียหายเป็นงวดๆ ไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี C.H.R. de Grenoble ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1966)¹⁹

นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนที่ศาลจะกำหนดให้จะไม่เกินกว่าจำนวนที่ผู้เสียหายเรียกร้องตามหลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ การเยียวยาจะต้องไม่ซ้ำกันในความเสียหายประเภทและลักษณะเดียวกัน ทั้งจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือกำไรจากความเสียหายนั้น กรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน นอกจากเยียวยาความเสียหายที่แท้จริงแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และกำไรที่ผู้เสียหายควรจะได้รับจากทรัพย์สินนั้นด้วย²⁰

หากพิจารณาแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายที่ผ่านมาจะพบว่า ศาลมุ่งที่จะหลีกเลี่ยงเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดค่าเสียหายให้เกินกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการผู้หนึ่งถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวและสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย โดยผู้เสียหายมีคำขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายแก่เขาด้วยการชดใช้เงินเดือน (le traitement) ทั้งหมดที่ผู้เสียหายไม่ได้รับนับตั้งแต่เวลาที่เขาถูกไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลพิจารณากำหนดให้ผู้เสียหายได้รับเพียงค่าเสียหาย ซึ่งคำนวณมาจากความรุนแรงของความผิดพลาดของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดคำสั่งไล่ออกจากราชการ และจากจำนวนเงินเดือนที่ผู้เสียหายพึงได้รับในช่วงระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น คดีนี้ศาลพิพากษาเป็นไปโดยสอดคล้องกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ที่เสนอให้ละทิ้งการใช้ทฤษฎีว่าด้วยเงินเดือน (la théorie du traitement) ในการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายและนำทฤษฎีว่าด้วยค่าเสียหาย (la théorie de l'indemnité) มาปรับใช้แทน นอกจากนั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองเสนอมาให้แก่ผู้เสียหายนั้นมีจำนวนมากกว่า

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

²⁰ สุเทพ ลุนหล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบบุคคล ภายนอก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 40.

ปริมาณความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง ศาลจะพิพากษาลดทอนค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองเสนอมานั้นลงไปก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม (le principe d'ordre public) ที่ว่า “นิติบุคคลมหาชนใดๆ ก็ตามนั้น ไม่อาจถูกพิพากษาให้ต้องรับผิดชอบเข้าชำระหนี้ในจำนวนที่มากไปกว่าที่เขาเกิดขึ้นมา” แนวทางดังกล่าวที่มุ่งพิทักษ์รักษาบรรพบุรุษของรัฐมิให้ถูกนำไปใช้อย่างฟุ่มเฟือยในการที่จะต้องนำไปชำระเป็นค่าเสียหายที่มากเกินไปกว่าที่ควรจะเป็น ในบางครั้งอาจนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมแก่ผู้เสียหายทำให้ในปัจจุบันศาลมีแนวโน้มที่จะพิจารณาคำนวณบรรดาความเสียหายในแนวทางและเงื่อนไขที่ผ่อนปรนลงไปกว่าในอดีต²¹

หลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายของศาลพิจารณาตามลักษณะของความเสียหาย มีรายละเอียดดังนี้

4.2.1.2.1 กรณีความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้

เป็นความเสียหายที่ทำลายสิทธิอันอยู่ในกองทรัพย์สิน ซึ่งสิทธินี้สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้แน่นอน สามารถโอนขายให้แก่กันได้และเป็นความเสียหายเกี่ยวกับวัตถุที่มีรูปร่างเป็นตัวเป็นตน รวมถึงสิทธิอันประกอบด้วยทรัพย์สินของบุคคล ในการเยียวยาความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้นี้ อาจต้องคำนึงถึงมูลค่าราคาตลาดของทรัพย์สินก่อนที่จะมีการกระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น การเสื่อมจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

ก. ความเสียหายจากการสูญเสียรายได้²²

ศาลจะกำหนดค่าเสียหายจากการสูญเสียเงินเดือนเป็นค่าเสียหายอันดับแรก โดยกำหนดค่าเสียหายนับแต่วันที่เกิดเหตุละเมิด โดยเฉพาะการสูญเสียรายได้จากการต้องหยุดทำงานอันเป็นผลจากการกระทำละเมิด การคำนวณค่าเสียหายในกรณีที่ผู้ถูกกระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ศาลจะพิจารณาค่าเสียหาย โดยคำนึงถึงอายุและอัตราเงินเดือนที่ได้รับเมื่อเกิดเหตุละเมิดขึ้น นอกจากนี้ศาลจะคำนวณค่าสินไหมทดแทนโดยพิจารณาจากการเปรียบเทียบระหว่างเงินเดือนที่ได้รับกับค่าใช้จ่ายของครอบครัว เช่น ในกรณีที่สามีตายจากเหตุละเมิด ศาลจะกำหนดค่าสูญเสียรายได้ให้กับภรรยาของผู้ตายประมาณร้อยละ 25 ของ

²¹เจตน์ สถาวรศีลพร, “การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), 22 – 24 สิงหาคม 2551, หน้า 28-29.

²²สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองฝรั่งเศส,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 9-11.

รายได้ทั้งปีของผู้ตาย และกำหนดค่าสูญเสียรายได้ให้แก่บุตรทั้งสองคนของผู้ตายประมาณร้อยละ 15 ของรายได้ทั้งปีของผู้ตาย แต่ในกรณีที่สามีตายจากเหตุอันเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง และภรรยาต้องดูแลบุตรที่ยังเด็กมาก ศาลกำหนดค่าสูญเสียรายได้ให้แก่ภรรยาผู้ตายประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ปีสุดท้ายของผู้ตาย อีกทั้งในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ ซึ่งการประเมินค่าเสียหายจากการขาดรายได้ยังไม่สามารถพิจารณาได้เสร็จเด็ดขาด ศาลจะพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนเมื่อผู้เสียหายมีอายุครบ 18 ปี การกำหนดค่าเสียหายประเภทนี้ศาลจะคำนึงถึงลักษณะอาชีพของผู้ฟ้องคดีด้วย โดยผู้เสียหายไม่อาจอ้างการเสื่อมค่าของเงินที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาแล้ว และคดีอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์ และเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องเพื่อเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนต่อฝ่ายปกครองล่าช้า หรือปฏิเสธไม่รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทันที ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนมากขึ้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบด้วย ดังนั้น การคำนวณค่าเสียหายจะคำนวณโดยพิจารณา ณ วันที่ต้องมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองจะระมัดระวังในการกำหนดค่าเสียหายตามหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลไม่อาจจะแสวงหากำไรจากความเสียหายที่บุคคลอื่นก่อให้เกิดขึ้นกับตน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายเกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากผู้อื่น เช่น ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าเสียหายน้อยลงกว่าจำนวนเงินตามคำขอ เมื่อผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อความช่วยเหลือแห่งชาติ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Métro ลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1980) แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้เสียหายอาจได้รับหรือไม่ได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าว ศาลปกครองจะกำหนดค่าเสียหายให้เต็มจำนวนตามคำขอ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Rabotin ลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1995) ศาลปกครองสูงสุดยังได้กำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการขาดรายได้ให้กับผู้ฟ้องคดีแม้ว่าจะตกงานในขณะที่ประสบอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า โดยปกติแล้วบุคคลจะต้องประกอบอาชีพมีรายได้ประจำ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Baratelli ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1952) ในการคำนวณค่าเสียหายจากการสูญเสียรายได้ ไม่ผูกพันที่จะต้องนำเงินได้จากการประเมินของสรรพากรมาพิจารณา (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Min. aménag territoire équip ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1976)

ข. ความเสียหายทางการเงิน²³

ความเสียหายทางการเงินมีหลายรูปแบบ เช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่ต้องเข้ารับราชการล่าช้าอันเนื่องจากอุบัติเหตุที่เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Clamens ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1939) หรือการกระทำของฝ่ายปกครองทำให้ผู้เสียหายต้องขาดเรียนไป 6

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

เดือน ศาลก็สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Antoine ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ.1950) โดยถือเป็นความเสียหายทางการเงิน อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการศึกษา และเตรียมการโครงการที่ต้องถูกยกเลิก เนื่องจากมีการคัดเลือกโครงการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Sté d' études d'un grand Hôtel international à Paris ลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ.1987)

ค. ความเสียหายอันเนื่องจากการสูญเสียโอกาส²⁴

แม้จะเป็นการยากในการพิจารณาค่าเสียหายอันเนื่องจากการสูญเสียโอกาสแต่ศาลก็ยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวได้ถ้าประโยชน์ที่จะได้รับนั้นมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดขึ้น เช่น ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้สมัครสอบแข่งขันที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งที่สมัคร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Dobourgnon et ville de Pau ลงวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ.1968) แต่ถ้าผู้เสียหายไม่ได้พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้มีโอกาสอย่างสูงที่จะมีสิทธิสอบได้ ศาลก็จะไม่กำหนดค่าเสียหายอันเนื่องจากการสูญเสียโอกาส (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี delle Ozil ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1962)

4.2.1.2.2 กรณีความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้

เป็นความเสียหายที่ทำลายสิทธิที่อยู่นอกกองทัพสิน ไม่อาจหมุนเป็นตัวเงินได้ เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล ไม่อาจโอนหรือขายกันได้ เช่น สิทธิในสภาพบริบูรณ์แห่งร่างกายมนุษย์ สิทธิในครอบครัว แต่เดิมศาลปกครองไม่ยอมให้ค่าเสียหายทางด้านจิตใจและชื่อเสียง เนื่องจากเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวจับต้องไม่ได้ ไม่อาจตีราคาเป็นตัวเงินได้ แนวคิดดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายในสิ่งที่มีไว้วัตถุ โดยเห็นว่าความเสียหายทางจิตใจบางอย่างส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลด้วย เช่น ความเสียหายทางชื่อเสียงของนักแสดง ความเสียหายทางชื่อเสียงของปฏิมากร ความเสียหายที่เกิดจากบาดแผลบนใบหน้าทำให้หมดความสวยงามเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ ต่อมาการเยียวยาความเสียหายขยายไปถึงกรณีความเสียหายที่ไม่มีผลกระทบเป็นตัวเงิน แต่ศาลกำหนดการเยียวยาความเสียหายโดยการให้ชดใช้เงิน เช่น ความเสียหายจากความทุกข์ทรมานทางร่างกายเป็นพิเศษ ความเสียหายจากความกระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีของบุคคลและสิทธิในการปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนาหรือสิทธิของนักบวช รวมทั้งความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน ซึ่งทั้งหมดเป็นความเสียหายทางศีลธรรม

ในกรณีของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งจะเป็นวิธีเดียวที่ใช้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายนั้น จะสามารถกระทำต่อเมื่อความเสียหายนั้นคำนวณราคาเป็นจำนวนเงินได้

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ความเสียหายทางจิตใจที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทน มีอยู่ 2 ประเภท²⁵ คือ

ก. ความเสียหายทางจิตใจที่เป็นผลจากการกระทบต่อความรู้สึกอย่างรุนแรง

ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้กับผู้เสียหายเป็นครั้งแรกในคดี Letisserand (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Letisserand ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1961) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีแนวการพิจารณาชดใช้ค่าเสียหายว่า ครอบครัวมีสิทธิจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจ เช่น บิดามารดาจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจจากการตายของบุตร อันเนื่องมาจากความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Martin Loubassa ลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1983) หรือบุตรจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจจากการตายของบิดามารดา โดยทั่วไปแล้วบุตรที่เป็นผู้เยาว์จะได้รับชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าจำนวนเงินที่บุตรซึ่งเป็นผู้บรรลุนิติภาวะได้รับเป็นค่าเสียหายทางจิตใจ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Cne Hendreville-sur-Eure et Cts Deblance ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1983) รวมทั้งผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าเสียหายทางจิตใจจากการตายของคู่สมรส แต่การตายของอดีตคู่สมรสไม่ถือว่าก่อให้เกิดความเสียหายทางจิตใจ พี่น้องของผู้เสียชีวิตก็มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจโดยทั่วไปแล้ว การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากความทรามทางจิตใจจะเป็นผลมาจากการตายของผู้ใกล้ชิด แต่บางกรณีก็อาจเป็นผลจากการได้รับบาดเจ็บ เช่น บิดามีสิทธิเรียกค่าทุพภิกขทรามทางจิตใจได้ ถ้าบุตรสาวต้องบาดเจ็บสาหัสจากแก๊สพิษ

ข. ความเสียหายทางจิตใจที่เป็นผลจากการกระทบสิทธิของบุคคล

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ถ้ามีการกระทำที่เป็นการกระทบสิทธิหรือเสรีภาพส่วนบุคคล ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าเสียหายทางจิตใจ เช่น การกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Carlier ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949) กระทบต่อเสรีภาพในการนับถือศาสนา (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Abbé Pelletier ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1927) กระทบต่อชื่อเสียง เช่น การปลดผู้เชี่ยวชาญโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Huille ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1977) หรือการถูกปลดออกจากงาน

การเยียวยาความเสียหายบางครั้งก็อาจเป็นไปในเชิงสัญลักษณ์ (symbolique) เท่านั้น กล่าวคือเป็นการที่ศาลกำหนดการเยียวยาความเสียหายในคดีนั้นๆ เพียงการชำระเป็นปริมาณเงินเพียงน้อยนิด เพียงเพื่อเป็นการตอกย้ำและแสดงให้เห็นว่า ผู้ใดก่อความเสียหายไม่ว่าทางใดก็ตาม ผู้นั้นย่อมต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในการกระทำของตนเป็นปกติธรรมดา ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐถูกคำพิพากษาให้ชำระค่าเสียหายเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 1 ยูโร

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

จากการก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นโดยเฉพาะแก่จิตใจของผู้ฟ้องคดี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดพยายามหลีกเลี่ยงการกำหนดค่าเสียหายในลักษณะดังกล่าว โดยหันไปกำหนดค่าเสียหายในจำนวนเงินที่มากขึ้น ซึ่งดูจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในการทำให้ฝ่ายปกครองหลบจำและระมัดระวังในการกระทำใดๆ เพื่อไม่ให้ก่อความเสียหายให้เกิดแก่บุคคลภายนอกในที่สุด²⁶

นอกจากนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสถือหลักว่าจะประเมินค่าเสียหายในวันที่เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งการพิจารณาค่าเสียหายของศาลโดยพิจารณาจากค่าเสียหายในวันที่ความเสียหายเกิดขึ้นเป็นสิ่งที่สมเหตุสมผล แต่ในบางสถานการณ์อาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในกรณีที่ช่วงระยะเวลาที่ความเสียหายเกิดขึ้นมีระยะห่างกับวันที่ศาลมีคำพิพากษายาวนาน ซึ่งรวมถึงการเกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเอง ในปัจจุบันศาลจึงมีแนวทางประเมินค่าเสียหายโดยใช้วันที่ในการพิจารณา ดังนี้

1. กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน ศาลยังคงใช้หลักเดิมนั้นคือการประเมินค่าเสียหายในวันที่เกิดความเสียหายขึ้น เพราะโดยปกติ ผู้เสียหายจะร้องขอให้มีการชดใช้ค่าเสียหายโดยเร่งด่วนหลังจากที่ความเสียหายเกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องปกติที่จะมีการชดใช้ค่าเสียหายโดยถือตามทีผู้เสียหายต้องเสียหายจริง อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏว่าการชดใช้ค่าเสียหายไม่อาจกระทำได้โดยเร็ว ศาลก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าเสียหายให้เหมาะสมขึ้น (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี *Compagnie général des Eaux* ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947)

2. กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าเสียหายถือตามวันที่ศาลมีคำพิพากษา เว้นแต่ผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้การพิพากษาคดีต้องล่าช้าโดยเจตนา (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี *Dame Aubry* ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947)

อย่างไรก็ดี ศาลไม่ยึดแนวทางดังกล่าวอย่างเคร่งครัด หากในสถานการณ์เฉพาะคดีการนำหลักที่มีผลตรงกันข้ามมาใช้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่า เช่น อาจถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นหลักในการคำนวณสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน หรือถือเอาวันที่เกิดอุบัติเหตุเป็นหลักในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคล (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี *Société Préfontaines* ลงวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1966 และคดี *Département de la Vendée* ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1966)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับศาลนั้น ได้ห้ามศาลสั่งการให้ฝ่ายปกครองดำเนินการเยียวยา (ในทางกายภาพ)

²⁶เจตน์ สถาวรศีลพร, “การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 23.

ความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้น การเยียวยาความเสียหายในรูปของการชำระค่าเสียหายเป็นตัวแทนจึงเป็นรูปแบบเดียวที่พึงยอมรับได้ แต่ศาลก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเลี่ยงจากการชำระเงินไปเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในรูปของการกระทำทางกายภาพให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นแทนก็ได้ เนื่องจากมีการตรากฎหมายกำหนดมาตรการบังคับให้ฝ่ายปกครองจำต้องเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง²⁷ ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา เช่นกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองต้องชดเชยไว้ในคำพิพากษา ศาลก็อาจกำหนดระยะเวลาที่ฝ่ายปกครองจะต้องไปดำเนินการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งการดำเนินการนี้รวมถึงฝ่ายปกครองจะต้องไปคำนวณค่าเสียหายว่าเป็นจำนวนเงินเท่าไร แล้วชำระค่าเสียหายที่คำนวณได้ให้แก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายโดยพลันภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้าจนพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลก็มีอำนาจสั่งปรับฝ่ายปกครองจากเหตุไม่เคารพและไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ศาลจะสั่งปรับไปจนกว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา²⁸

การกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายโดยให้ชำระดอกเบี้ยด้วยนั้นจะเริ่มคำนวณดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้ร้องขอให้ฝ่ายปกครองเข้าเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนเป็นต้นไป โดยศาลจะกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระเป็นดอกเบี้ย โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 1153 และมาตรา 1154 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเป็นเกณฑ์ หากปรากฏว่าฝ่ายปกครองมีเจตนาที่จะละเลยหรือล่าช้าในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ศาลอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องชำระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้เสียหายกลับมามีฐานะเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าการที่ฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการเยียวยาความเสียหายนั้น ยืงนานวันมากขึ้นเท่าไร แม้ผู้เสียหายจะไม่ได้ได้รับความเสียหายเพิ่มมากขึ้นจากการกระทำทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้นก็ตาม แต่ความเสียหายนั้นก็ยังคงอยู่ต่อไปตราบที่ฝ่ายปกครองผู้ก่อความเสียหายยังไม่ดำเนินการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายให้เสร็จสิ้นไปสักที จากกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจเสียสมดุลในการดำรงชีวิต กล่าวคือ หากเป็นกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือแก่ร่างกายก็ดี ถ้าฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยพลัน ผู้เสียหายก็สามารถนำทรัพย์สินที่รับการชดเชยหรือค่าเสียหายจากการเสีย

²⁷ พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1980 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2000 และพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ.1981

²⁸ เจตน์ สถาวรศีลพร, “การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 23-24.

ทรัพย์สินนั้นไปก่อประโยชน์แก่ตนตามปกติธรรมดา หรือนำค่าเสียหายสำหรับการได้รับอันตรายแก่กายมาเยียวยารักษาตัวให้หายเป็นปกติเพื่อสามารถประกอบสัมมาชีพได้ต่อไปตามปกติโดยพลัน ดังนั้นแล้วความสูญเสียในทางเศรษฐกิจหรือสังคมของผู้เสียหายก็ย่อมลดน้อยลงไปตามลำดับเมื่อเทียบกับการที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยหรือเยียวยาความเสียหายล่าช้าออกไป ดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษดังกล่าวนั้น อยู่นอกเหนือจากดอกเบี้ยที่ฝ่ายปกครองต้องชำระแก่ผู้เสียหายเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องชำระอยู่ก่อนแล้ว²⁹

การเยียวยาความเสียหายตามหลักทั่วไป เป็นการเยียวยาโดยการจ่ายเงินค่าเสียหาย (l'indemnité) แต่ในบางกรณี การคำนวณค่าเสียหายจะมีการกำหนดลักษณะของเงินที่จะนำมาคำนวณเพื่อเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว (un caractère forfaitaire) เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายแก่ร่างกายจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ในการนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากระบบที่เรียกว่า “เงินช่วยเหลือ” (un régime de pension) โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นงวดๆ เพื่อการดูแลสุขภาพ ซึ่งจะเป็นเงินเพียงประเภทเดียวที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับเพื่อเยียวยาความเสียหายจากอุบัติเหตุในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดแก่ร่างกายหรือจากความเจ็บป่วยอันมีเหตุจากการประกอบวิชาชีพ เรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า la règle du forfait de pension ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 การที่ศาลนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้นั้น ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากนักวิชาการ จนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดได้ยอมผ่อนปรนการใช้เกณฑ์ดังกล่าวมิให้เคร่งครัดเหมือนเช่นแต่ก่อน ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี M. Castanet ; Mme Bernard ลงวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2000 และศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดวิธีการปรับใช้กฎเกณฑ์ปัญหาดังกล่าวเสียใหม่ในคดี Mme Moya-Caville ลงวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2003³⁰

4.2.2 การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายกรณีความรับผิดทางละเมิดไว้ ซึ่งถือเป็นการเยียวยาความเสียหายตามหลักกฎหมายเอกชนที่ได้นำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีทั่วไป เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการเยียวยาความเสียหายในเรื่องใดไว้ต่างหาก จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ทั้งนี้ การขอใช้หรือเยียวยาความเสียหายมีได้ใน 2 ขั้นตอน ดังนี้

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

4.2.2.1 การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง

การชดใช้เยียวยาความเสียหายอาจเริ่มขึ้นภายในฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองเริ่มการพิจารณาเพื่อให้มีการเยียวยาขึ้นเอง โดยถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ ตัวอย่างเช่น มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคล แต่โดยที่ส่วนใหญ่เป็นกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กำหนดในกฎหมายเยียวยาความเสียหาย แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอ แต่ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะยื่นคำขอได้เอง ซึ่งกรณีความรับผิดชอบละเมิด ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ และทำให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า

การเยียวยาโดยวิธีการนี้ถือว่าสำคัญสำหรับการได้รับการเยียวยาความเสียหาย ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ผู้เสียหายจะไม่พอใจผลการพิจารณาของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่เป็นวิธีการเยียวยาความเสียหายที่สะดวกสำหรับผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ต่างจากการนัดคดีไปฟ้องต่อศาล เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมล้วนมีค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีตามจำนวนทุนทรัพย์ นอกจากนี้ยังเป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายปกครองในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

การขอให้มีการเยียวยาความเสียหายอาจเป็นกรณีที่มีการกระทำละเมิดหรือเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่น สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้โดยการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหน่วยงานต้องออกไปรับคำขอให้กับผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐานและต้องพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน โดยสามารถขอขยายระยะเวลาจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้อีก 180 วัน ถ้าไม่วินิจฉัยให้เสร็จภายในเวลาดังกล่าวหรือมีคำวินิจฉัยให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ให้อย่างไรและผู้เสียหายไม่พอใจผู้เสียหายก็สามารถนัดคดีไปฟ้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการที่ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า แม้กฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่เห็นได้ว่าผู้เสียหายต้องยื่นขอต่อหน่วยงานของรัฐ

ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันท่าละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549)

สำหรับการเรียกร้องให้เยียวยาความเสียหายหรือร้องขอค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นนั้น ตามปกติควรต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ หากเป็นความรับผิดชอบในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการยื่นคำขอไว้ อาจเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายนั่นเอง หากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบนั้นไม่ดำเนินการก็ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

4.2.2.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง

นอกจากผู้เสียหายอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครองแล้วยังอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยศาล ทั้งนี้ ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนก็ได้

ในการเยียวยาความเสียหายโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนใหญ่ยึดตามหลักที่ว่า ค่าสินไหมทดแทนต้องชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริง เพื่อให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น กรณีความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้นั้น กำหนดตามความเสียหายที่แท้จริงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ โดยครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่คาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าจะได้รับด้วย สำหรับกรณีความเสียหายที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ โดยสภาพทำให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนทำได้ในจำนวนที่ไม่แน่นอน ศาลจึงอาศัยหลักทั่วไปโดยพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น ฐานะบุคคล ครอบครัว ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ เป็นต้น

สำหรับการเยียวยาความเสียหายในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เห็นว่าเนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นโดยไม่มีฐานของการกระทำผิด ดังนั้นจึงอาจพบการเยียวยาความเสียหายที่ไม่เต็มจำนวนของความเสียหาย เช่น กรณีความรับผิดชอบจากการสั่งให้เจ้าของสัตว์เข้าทำลายสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดใช้ในการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดแก่เจ้าของสัตว์นั้น ในอัตราร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ในขณะที่หลายกรณีรัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดโดยมีการเยียวยาความเสียหายที่ให้ครอบคลุมความเสียหายจริง เช่น การเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยให้ถือเอาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนฯ เป็นราคาในการกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญ และหากการเวนคืนนั้นทำให้บุคคลได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ด้วย โดยหน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนในแต่ละราย ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.49/2550 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์ที่ถูกกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอยู่อาศัยและประกอบการค้าในอาคารในที่ดินส่วนที่เหลือได้ดังเดิม ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้โดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดินมากำหนดราคาที่ดิน และเมื่อได้พิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีประกอบแล้วได้กำหนดให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ 30 จากฐานราคาประเมิน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์แต่รัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเวนคืนที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอยู่อาศัยและประกอบการค้าขายในอาคารที่อยู่บนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ทำให้ต้องย้ายไปพักอาศัยและขนส่งสินค้าไปไว้ที่อื่น จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกไปจากอาคารที่ถูกเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 โดยจะต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้ตามสภาพที่เสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่ละรายไป ไม่อาจใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยถัวเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายด้วยการคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้น การกำหนดให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ 30 โดยอ้างว่าเป็นเงินค่าทดแทนความเสียหายในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ในคดีดังกล่าวศาลมีแนวคำวินิจฉัยให้การเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายของหน่วยงานทางปกครองว่ามีความชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมกับผู้เสียหายหรือไม่ ในขณะที่เดียวกัน ศาลควรต้องคำนึงถึงการกำหนดให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายต้องไม่เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนเกินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะจะเกิดปัญหาในการเป็นภาระหนักทางด้านงบประมาณของรัฐและเกิดความไม่เป็นธรรมต่อส่วนรวม

ในคดีที่เป็นการรอนสิทธิ มีความแตกต่างจากกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยความเสียหายในการรอนสิทธิมีน้อยกว่าการเวนคืนฯ หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน

จึงมีความแตกต่างกัน ดังเช่นในคดีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.376/2550 เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับเงินค่าทดแทนจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าอย่างเป็นธรรม จึงให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 มาอนุโลมใช้กับกรณีนี้ เมื่อพิจารณาจำนวนเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าฯ จ่ายให้แล้วเห็นว่าไม่อาจถือได้ว่ากำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินตามนัยมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้เท่ากับต้นทุนในการดำเนินการเพื่อการจัดสรรที่ดิน จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ราคาซื้อขายที่ดินที่จะนำมาใช้ในการคำนวณค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีควรเป็นจำนวนเท่ากับที่ผู้ฟ้องคดีซื้อตามสัญญาจะซื้อจะขาย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 90 ของราคาดังกล่าว

คดีนี้ ศาลมีความเห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านเหนือที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองในที่ดินและสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่อาจถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ไปบ้าง จึงไม่ควรถองใช้ค่าความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีเท่ากับราคาที่ดินที่ซื้อมา และให้กำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำราคาที่ดินมาคำนวณหักลดลงตามส่วน

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น เห็นได้ว่าเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และการเยียวยาความเสียหายของฝรั่งเศสและไทยมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน โดยฝรั่งเศสมีการพัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐมายาวนาน จึงมีความชัดเจนเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเหนือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ รวมถึงมีหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายโดยมุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

บทที่ 5

วิเคราะห์ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทย

การศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในบทนี้ จะเป็นการศึกษาคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัยของศาลปกครองโดยเปรียบเทียบกับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย ทั้งในเรื่องการพัฒนาแนวความคิดและหลักกฎหมายดังกล่าว เขตอำนาจศาลที่มีอำนาจตัดสินคดีและการเยียวยาความเสียหาย

5.1 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เมื่อได้ทำการศึกษาคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นในบทที่แล้ว ทำให้เห็นว่าประกอบด้วยคดีหลากหลายประเภท บางประเภทคดีมีแนวคำวินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และบางประเภทคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ในขณะที่บางประเภทคดียังไม่มี ความชัดเจนว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม และคดีประเภทใดบ้างที่ถือเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด จึงควรได้ศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยดังกล่าว

ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า เป็นกรณีความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ยกเว้นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืนในบางกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีละเมิด เช่น ฟ้องว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมิได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและขอให้คืนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้กับผู้ฟ้องคดี นอกเหนือจากคดีเกี่ยวกับการเวนคืนแล้ว ศาลปกครองของไทยยังได้วินิจฉัยว่าการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน หรือเรียกว่าการรอนสิทธิ โดยมีคำขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือขอให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ในความเห็นของผู้เขียนนั้น การเวนคืนของรัฐเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในอันที่รัฐจะได้นำไปใช้ในกิจการต่างๆ ที่จำเป็นต่อ

ประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หากไม่มีกรณีที่ทำให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีภาระเกิดขึ้นต่อรัฐที่ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้กับประชาชน อันมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ถ้ามีการโต้แย้งของประชาชนเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม ก็เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด สำหรับการโต้แย้งเกี่ยวกับการเวนคืนถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเกี่ยวกับค่าทดแทน ก็ไม่ใช่เรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ส่วนกรณีการที่รัฐจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมีลักษณะคล้ายกับการเวนคืน ตรงที่เป็นการกระทำที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช้กรณีการทำละเมิด การให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในกรณีการเวนคืนและจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะที่พัฒนาในฝรั่งเศส กล่าวคือ การกระทำของรัฐดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐนั้นได้ประโยชน์ แต่ภาระหรือความเดือดร้อนต้องตกอยู่กับประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่มากกว่าปกติที่ประชาชนทั่วไปต้องแบกรับ จึงมีแนวความคิดให้รัฐรับผิดชอบต่อเป็นการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

กรณีที่ประชาชนฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินชดเชยในกรณีต่าง ๆ ซึ่งนอกเหนือจากเงินค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืน เช่น เงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพตามโครงการลุ่มน้ำป่าสัก เงินค่าขนย้ายออกจากที่ดินในเขตป่าสงวนหรือเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ กล่าวคือนอกจากรัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนแล้ว ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือให้ประชาชนตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือกับประชาชนซึ่งนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยความเสียหายเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐต้องดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ เพื่อให้มีบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เมื่อทำให้ประชาชนบางส่วนต้องได้รับผลกระทบ จึงถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดอีกกรณีหนึ่ง ในระบบกฎหมายไทยอาจพบความรับผิดชอบในลักษณะนี้ได้หลายสถานการณ์ ซึ่งรัฐได้ให้ความช่วยเหลือต่อประชาชน

ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น หากเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย ของฝรั่งเศสจะพบว่าคล้ายกับแนวความคิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ซึ่งได้บัญญัติรับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส

นอกจากนี้ยังมีการฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งพบได้ไม่มากนัก คือการฟ้องขอให้ หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินรางวัลให้กับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากการเข้าช่วยเหลืองานราชการต่างๆ เช่น เงินรางวัลนำจับการผลิตน้ำตาลทรายไม่ได้คุณภาพ เงินรางวัลคดียาเสพติด เป็นต้น กรณี ดังกล่าวนั้นศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีความรับผิดชอบอย่างอื่นซึ่งอยู่ในการอำนาจของศาล ปกครอง โดยศาลพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีความต้องการได้รับเงินรางวัล จึงได้ยื่นคำขอต่อ หน่วยงาน แต่ได้รับคำปฏิเสธจึงมาฟ้องคดีขอให้มีการจ่ายเงินรางวัล ผู้เขียนเห็นว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐซึ่งทำให้ ผู้ฟ้องคดีต้องแบกรับภาระเกินกว่าปกติ แต่ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเนื่องมาจากการที่รัฐ ปฏิเสธไม่จ่ายเงินรางวัลให้กับผู้ฟ้องคดี การจ่ายเงินรางวัลต่างๆ นั้นมีลักษณะเป็นการตอบแทนให้กับผู้ให้ความช่วยเหลืองานราชการ ซึ่งไม่ใช่ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจาก ความผิด

สำหรับการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณา คำวินิจฉัยของศาลปกครองจะพบว่าศาลปกครองมักจะวินิจฉัยคดีโดยยึดตามคำฟ้องและคำขอ ของผู้ฟ้องคดี ตามหลักที่ว่าจะต้องพิพากษาคดีไม่เกินคำขอ ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหากมาฟ้องคดีขอให้มีการชดเชยค่าเสียหาย โดยคำฟ้องมีลักษณะ ของการบรรยายฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำความผิดแล้ว ศาลจะตั้งประเด็นวินิจฉัยว่า เป็นคดีละเมิด โดยไม่ได้นำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ในคดีเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายดังกล่าว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและชอบ ด้วยกฎหมาย และให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เข้าเงื่อนไขตามที่ กฎหมายกำหนดไว้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ได้ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยถูกต้องย่อมเป็นการกระทำที่ ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อการเพิกถอนนั้นทำให้เกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อผู้ที่ เกี่ยวข้อง กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีการเยียวยาความเสียหายโดยหน่วยงานของรัฐที่เพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามที่กำหนดไว้ ในบทบัญญัติของกฎหมาย

ตัวอย่างในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 233/2551 ข้อเท็จจริงมีว่า กรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชำระเงินพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เป็นการร้องขอค่าทดแทนตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อคดีมีการอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำการโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่นั้นกระทำละเมิด ฉะนั้น จึงฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นคดีละเมิด โดยพิจารณาจากการบรรยายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก ดังนั้น หากพิจารณาในเนื้อหาของคดีแล้ว ย่อมต้องมีการพิจารณาก่อนว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ไม่เป็นละเมิดและทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยตรง ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามีการกระทำผิดหรือไม่อย่างเช่นในคดีละเมิด ดังนั้น ศาลควรต้องวินิจฉัยคดีโดยไม่เคร่งครัดตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจนเกินไป ในความเห็นของผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีตามตัวอย่างข้างต้น อาจพิจารณาได้ทั้งละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น กล่าวคือ หากพบว่าไม่อาจให้ค่าเสียหายในกรณีละเมิดได้แล้ว ก็ควรมาพิจารณาค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับความเห็นของศาลปกครองชั้นต้นบางส่วนที่วินิจฉัยว่า เป็นกรณีการขอค่าทดแทนตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ไม่เห็นด้วยว่าการร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้นเป็นขั้นตอนการบังคับให้ดำเนินการก่อนจึงจะมีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเห็นว่าเป็นกรณีที่กฎหมายให้สิทธิกับผู้ได้รับผลกระทบสามารถยื่นคำขอค่าทดแทนต่อหน่วยงานได้โดยตรง หรืออาจนำคดีมาฟ้องศาลเลยก็ได้

คดีพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุที่มีสภาพอันตรายที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปรากฏคดีที่นำมาฟ้องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่กรมสรรพาวุธทหารเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดทำให้เกิดระเบิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อประชาชน คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า คดีดังกล่าวมิใช่คดีพิพาท

เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เพราะการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดไปทำลายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ถือเป็นกรรณิการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันเป็นของอันตรายโดยสภาพ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้เหตุผลในคำวินิจฉัยคล้ายกัน คือการเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาล โดยเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาลของแพทย์เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองกรณีดังกล่าว ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารที่เคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดไปทำลายและการรักษาพยาบาลของเจ้าหน้าที่แพทย์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ หากเป็นคดีในฝรั่งเศสจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสมีแนวคำวินิจฉัยว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุที่มีสภาพอันตรายและความเสียหายจากการรักษาพยาบาลบางกรณี ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด โดยพิจารณาว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงกับวัตถุอันตรายหรือผู้รับบริการทางการแพทย์ แล้วแต่กรณี จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดขึ้น ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดไปทำลายในคดีดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ประชาชนทั่วไปไม่อาจกระทำได้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป เมื่อการดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายขึ้นจึงควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง สำหรับการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลมีทั้งการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้บริการโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในภาคเอกชน แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำให้คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการรักษาพยาบาลของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม มีผลให้คดีเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลทั้งหมดอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในเรื่องการรักษาพยาบาลเกิดขึ้นได้ยากมากขึ้น การชี้ขาดเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลไม่ควรวินิจฉัยโดยเคร่งครัดตามตัวบทกฎหมายมากนัก เช่น คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี อาจพิจารณาว่าเป็นคดีละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้อยู่อาศัยใกล้กับสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียง โดยฟ้องขอให้หยุดให้บริการสนามบินไว้ชั่วคราว และในกรณี

ภรรยาของผู้เสียชีวิตจากการขับรถชนตึกจากพื้นถนนยื่นฟ้องทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ โดยไม่ดำเนินการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรในทางลาดชันและทางขาด ในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศสเรียกการฟ้องคดีประเภทนี้ว่าเกิดขึ้นมาจากการงานโยธาสาธารณะ ซึ่งอยู่ในระบบกฎหมาย พิเศษ แตกต่างจากระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองทั่วไป ความ รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะนั้นจะต้องพิจารณาว่าผู้ได้รับความเสียหายเป็นบุคคลประเภทใด ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่ได้ใช้บริการและรับประโยชน์จากงานโยธา สาธารณะ ความรับผิดชอบของรัฐจะอยู่ในระบบความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด สำหรับ ในระบบกฎหมายไทย ปรากฏว่าในคดีแรกนั้น คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้ว ได้กำหนดประเภทคดีพิพาทว่าเป็นเรื่องการกระทำละเมิดของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนในคดีที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยว่า เป็นคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการ ละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรเป็นเหตุทำให้เอกชนถึงแก่ ความตาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นอกจากนี้ ตัวอย่างคดีที่ฟ้องทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการก่อสร้างทางด่วน สายปากเกร็ด-บางปะอิน ทำให้ผู้อาศัยในหมู่บ้านใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนทางด้าน การจราจร มีวัสดุก่อสร้างกีดขวางทางเข้าออก ท่อระบายน้ำอุดตัน และมลภาวะเป็นพิษ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ กระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิด จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับโยธาสาธารณะของไทยยังไม่มีมีความชัดเจนว่าเป็นคดีละเมิดหรือคดีความรับ ผิดอย่างอื่น เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยไม่ได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับงานโยธา สาธารณะขึ้นมา

นอกจากในกรณีที่ประชาชนมาฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าทดแทนให้แล้ว ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องคดีขอให้ประชาชนชดใช้คืนเงินค่าขนย้ายที่ได้รับไปจากรัฐ เนื่องจากไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็น ว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ซึ่งอยู่ ในอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจเทียบเคียงได้กับกรณีหน่วยงานฟ้อง ขอให้อดีตข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนเงินบำนาญและเงินอื่น ๆ รวมทั้งฟ้องขอให้ ข้าราชการคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็น กรณีที่ขอให้มีการคืนเงินที่ไม่มีสิทธิได้รับไปเช่นเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาล ปกครองสูงสุด พบว่ายังไม่มีแนวคำวินิจฉัยที่ชัดเจนในคดีดังกล่าว เนื่องจากมีทั้งกรณีที่เห็นว่า

เป็นความรับผิดชอบอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และกรณีให้เห็นว่ามีข้อคดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งหากพิจารณาตามหลักกฎหมายเอกชน การฟ้องคดีขอให้มีการคืนเงินที่ไม่มีสิทธิได้รับไปนั้นมีลักษณะคล้ายกับเรื่องลามิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เรียกคดีประเภทนี้ว่าเป็นลามิควรได้ทางปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายไทยยังไม่ได้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่กรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เพราะเป็นการฟ้องคดีโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นฝ่ายฟ้องประชาชนให้คืนเงิน ไม่ใช่กรณีประชาชนมาฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบของรัฐแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีการเรียกเงินคืนตามหลักลามิควรได้ซึ่งควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

5.2 ปัญหาของหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ระบบความรับผิดชอบของรัฐของฝรั่งเศสและไทยมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากอันเนื่องมาจากมีพัฒนาการที่ต่างกัน และหากวิเคราะห์ไปถึงสภาพปัญหาของหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของไทยแล้ว จะพบว่ามีปัญหาสำคัญสามประการคือ การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เขตอำนาจศาลในคดีดังกล่าว และการเยียวยาความเสียหาย

5.2.1 ปัญหาการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐของฝรั่งเศสมีการพัฒนามาตามลำดับ และได้ยอมรับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดนำมาปรับใช้ในบางสถานการณ์ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม ในขณะที่ประเทศไทยแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับกำหนดให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ซึ่งเข้าใจได้ว่าหมายถึงความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด แต่แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดยังไม่มีการพัฒนาขึ้นมา ประกอบกับศาลปกครองไทยยังไม่มีบทบาทในการพัฒนาหลักกฎหมาย จึงย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

* มาตรา 406 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย”

5.2.1.1 การพัฒนาหลักความเสียหายและความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้พัฒนาหลักความเสียหายและความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะจนเป็นปฏิกิริยาที่สำคัญของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ โดยมีแนวคิดว่าการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางอย่างก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประชาชน ที่เป็นบุคคลภายนอก และแม้แต่เป็นความเสียหายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการนั้นเอง ซึ่งควรให้รัฐเป็นฝ่ายรับผิดชอบเยียวยาหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากความเสียหายดังกล่าว เนื่องจากการกระทำให้เกิดความเสียหายนั้นเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และการให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายเป็นการกระจายการรับภาระในความเสียหายออกไปไม่ให้ตกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ

การที่หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสพัฒนาจนขยายขอบเขตกว้างขึ้นนั้น สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของฝรั่งเศสที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นสภาพที่รัฐมีนโยบายในการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้านจนอาจทำให้เกิดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้มากขึ้น หลักกฎหมายดังกล่าวจึงพัฒนาขึ้นมาเพื่อช่วยให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมเพราะไม่ต้องมีการพิสูจน์ความผิด โดยทฤษฎีความเสียหายที่พัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการนำเอาหลักความผิด (La Faute) ออกจากหลักเกณฑ์ละเมิด เพื่อมุ่งคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายซึ่งอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากสภาพสังคมไทยที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเร่งพัฒนาประเทศให้มีความเจริญ ทำให้สังคมไทยจากเดิมที่เป็นสังคมเกษตรกำลังเปลี่ยนไปสู่สังคมอุตสาหกรรม หรือสังคมชนบทไปสู่ความเป็นสังคมเมือง ในขณะที่ตัวกันรัฐก็ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนตกอยู่ในสภาพของความเสียหายจากการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐมากขึ้น กล่าวคือความเสียหายเกิดได้ง่ายขึ้นจึงควรมีวิธีการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายที่เหมาะสมเพียงพอ

ในระบบกฎหมายไทยไม่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีความเสียหายและความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะซึ่งพัฒนาขึ้นในฝรั่งเศส โดยยังคงยึดหลักความรับผิดชอบที่มีรากฐานบนทฤษฎีความผิดเป็นสำคัญ กล่าวคือต้องมีความผิดจึงจะเกิดความรับผิดชอบขึ้นขณะที่ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจะมีได้ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หากพิจารณาการพัฒนาหลักความเสียหายในไทยจะพบว่า คนในสังคมไทยยังไม่ค่อยมีความตระหนักถึงเรื่องความเสียหายและการป้องกันความเสียหาย โดยคนไทยส่วนใหญ่ยังคงมีความสำนึกและความประพฤตินในความเสียหายแบบสังคมเกษตรอยู่ ทั้งที่สภาพทางวัตถุของสังคมไทยเป็นสังคมเมือง

และอุตสาหกรรมมากขึ้น¹ จึงเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายไทยไม่มีการพัฒนาหลักความเสียหาย ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ โดยยังไม่ได้พัฒนาระบบความรับผิดชอบบนหลักความเสียหาย ขึ้นมาแต่ยังคงใช้หลักการรับผิดโดยพิจารณาบนพื้นฐานของความผิดเป็นสำคัญ

สำหรับหลักความเสมอภาคต่อการรับภาระสาธารณะ เป็นหลักย่อยหนึ่งในหลักความเสมอภาค ซึ่งหลักความเสมอภาคหรืออีกนัยหนึ่งคือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ และมีการใช้อย่างกว้างขวางในประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากฝรั่งเศสมีพัฒนาการของหลักความเสมอภาคมาอย่างยาวนาน มีผลให้หลักความเสมอภาคมีผลทางกฎหมายและในทางปฏิบัติมากมาย² โดยแบ่งหลักความเสมอภาคได้เป็น หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย หลักความเสมอภาคในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ หลักความเสมอภาคในการเข้าใช้บริการสาธารณะ และหลักความเสมอภาคต่อการรับภาระสาธารณะ³

สำหรับการพัฒนาหลักความเสมอภาคในประเทศไทย พบว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 นั้น สังคมไทยมีการแบ่งแยกทางชนชั้น และมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นอันเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในสังคม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับจึงให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยและหลักความเสมอภาคไว้ ซึ่งถือเป็นหลักที่สำคัญอย่างยิ่งในการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ

หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475* เป็นต้นมา จนกระทั่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้แยกได้เป็น หลักความเสมอภาคทั่วไป และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ความเสมอภาคทั่วไปเป็นไปตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” โดยหลักแล้วความเสมอภาคทั่วไปสามารถนำไปใช้ได้ทุกเรื่องไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนหลักความ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 442-443, 447.

² ฤทัย หงส์ศิริ, “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2, 6 (กันยายน-ธันวาคม 2543): 21.

³ บุปผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 10.

* มาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

“ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดีไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

เสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ รัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้หลายเรื่อง⁴ เช่น ความเสมอภาคระหว่างเพศหญิงและชาย ความเสมอภาคเกี่ยวกับการได้รับบริการจากรัฐ เช่น การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี การได้รับการรักษาพยาบาลของผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

ถึงแม้ว่าหลักความเสมอภาคจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยมายาวนานแล้ว แต่การพัฒนาหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายของไทยก็เป็นไปอย่างล่าช้า ทั้งนี้จะเห็นได้จากการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการทำให้ได้เปรียบและเสียเปรียบต่อบุคคล เช่น กรณีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาที่กำหนดให้บุคคลที่เป็นลูกหลานข้าราชการได้รับสิทธิพิเศษ เป็นต้น⁵ นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะไม่ได้พัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายไทย ที่จะเป็นการบ่อนทำลายของหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้ โดยหลักความรับผิดชอบของรัฐนั้น มีการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกันกับความรับผิดชอบของเอกชน ซึ่งมุ่งพิจารณาว่ามีความผิดหรือไม่ ในอีกด้านหนึ่งความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายอยู่ในรูปแบบคล้ายกับการให้การสงเคราะห์โดยรัฐ เช่น กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ ได้รับการสงเคราะห์⁶

5.2.1.2 การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดโดยศาลปกครอง

ประเทศไทยและฝรั่งเศสต่างก็อยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์เช่นเดียวกัน โดยหลักแล้วในระบบกฎหมายซีวิลลอว์มีตัวบทกฎหมายเป็นบ่อนเกิดที่สำคัญของกฎหมาย ทำให้ตัวบทกฎหมายของไทยและฝรั่งเศสต่างมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบกฎหมายของประเทศตนเอง ดังนั้น ทั้งประเทศไทยและฝรั่งเศสจึงมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ได้กำหนดหลักความรับผิดชอบของรัฐ รวมถึงกรณีที่เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดด้วย

เมื่อพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่ามิชอบเขตกว้างขวางกว่าความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทย ทั้งนี้เพราะหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมีพัฒนาการมายาวนาน โดย

⁴บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2543), หน้า 9.

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁶มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546

ไม่ได้มีอยู่แต่ในกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสมีส่วนสำคัญในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองผ่านการมีคำวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งในหลายคดีได้นำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในคดี จึงมีความแตกต่างจากศาลปกครองไทยซึ่งวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองโดยปรับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่แล้วอย่างค่อนข้างเคร่งครัด

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1872 บทบาทที่ผ่านมาในการวินิจฉัยคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพิพากษาคดี แม้ว่าในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสนั้นใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญเช่นเดียวกับระบบกฎหมายของไทย แต่ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้พัฒนาไปมากในการพัฒนาหลักกฎหมาย ในขณะที่ศาลปกครองไทยยังไม่มีบทบาทในด้านดังกล่าวที่ชัดเจน

นักกฎหมายในระบบซีวิลลอว์นั้นจะยึดถือด้วยทฤษฎีความเป็นบ่อเกิดสำคัญอันดับแรกของกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันภายใต้หลักนิติวิธีของซีวิลลอว์นั้น นักกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ย่อมมีความเต็มใจที่จะยอมรับเหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเปิดใจกว้างเปิดทางให้แก่การอาศัยเหตุผลมาเป็นฐานในการตีความอย่างแคบ อย่างกว้าง การตีความในทางตรงกันข้าม การใช้กฎหมายบทใกล้เคียงอย่างยั้ง การตีความโดยอาศัยอ้างอิงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ รวมถึงการหาหลักกฎหมายทั่วไป⁷ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของศาล เนื่องจากบางครั้งไม่มีด้วยทฤษฎีที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่อาจบัญญัติให้สมบูรณ์ทุกเรื่องได้ ศาลจึงต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปมาปิดช่องว่างของกฎหมาย สำหรับศาลปกครองไทยได้จัดตั้งขึ้นได้ไม่นานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อนำมาใช้ในคดีจึงยังไม่เกิดขึ้น รวมทั้งการวินิจฉัยวางหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

หลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสสร้างขึ้นและอ้างถึงครั้งแรกว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป คือ หลักเกี่ยวกับสิทธิในการรับฟังความทุกฝ่าย (les droits de la défense) ซึ่งนำมาใช้ตัดสินในคดี Aramu ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1945 แต่ก่อนหน้าปี 1945 ก็ได้มีการกล่าวอ้างและปรับใช้หลักกฎหมายทั่วไปโดยศาลปกครองแล้ว เพียงแต่ไม่ได้ใช้คำว่าหลักกฎหมายทั่วไป โดยในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 Edouard Laferrière นักกฎหมายและสมาชิกศาลปกครองสูงสุด ได้กล่าวถึงความสำคัญของบรรดาหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่ได้รับการยอมรับกันมาแต่เก่าก่อนในกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ไม่ได้ถูก

⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 55.

บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเน้นถึงความจำเป็นของศาลปกครองในการนำหลักการดังกล่าวมาใช้อ้างในการพิจารณาพิพากษาคดี จากคำกล่าวนี้เองศาลปกครองฝรั่งเศสจึงได้ให้ความสำคัญกับการนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ในคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรขาดความสมบูรณ์ เช่นในคดี Picard ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1903 เป็นต้น นอกจากนี้ ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่สามมีผลใช้บังคับนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ได้อ้างหรือรับรองประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองไว้ ทำให้ในยุคนั้นไม่มีกฎหมายใดๆ รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 (ระหว่างปี ค.ศ. 1902 ถึงปี ค.ศ. 1932) รัฐจำเป็นต้องประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชน เพื่อปรับปรุงประเทศให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุด ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้นจึงต้องมีวิธีการเยียวยา ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องทำหน้าที่ในการอุดช่องว่างของการคุ้มครองสิทธิของประชาชน⁸

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้ทำให้บรรดาหลักการพื้นฐานที่สำคัญในกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองที่มีรากเหง้ามาจากความยุติธรรมและความเป็นเสรีนิยมในด้านต่างๆ มีสภาพเป็นหลักกฎหมาย เรียกว่า หลักกฎหมายทั่วไป โดยพยายามทำให้หลักกฎหมายทั่วไปมีความเป็นปัจจุบันสำหรับยุคสมัย กล่าวคือหลักกฎหมายทั่วไปต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของแต่ละยุคแต่ละสมัย เห็นได้จากบรรดาเนื้อหาและเหตุของการเกิดขึ้นของหลักกฎหมายทั่วไปต่างๆ ที่มีการพัฒนาไปตามกาลเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตีความหลักการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 โดยศาลปกครอง โดยการสร้างเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อนำไปบังคับใช้กับฝ่ายปกครอง เช่น ในปี ค.ศ. 1945 ได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการใช้เสรีภาพของประชาชน หรือในช่วงปี ค.ศ. 1970 ถึงปี ค.ศ. 1980 ได้มีการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อคุ้มครองสิทธิต่างๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม หรือในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา เริ่มมีการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าว และหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้นมา เป็นต้น⁹

การเข้ามามีบทบาทของตุลาการในการอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ก่อให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องความชอบธรรมของตุลาการในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ด้วยเพราะว่าหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ หากใช้หน้าที่ของศาลไม่ ปัญหาดังกล่าวนักวิชาการฝรั่งเศสบางส่วนได้อธิบายว่า ศาลปกครองมี

⁸ ของ-ปีแอร์ เตรง, “หลักกฎหมายทั่วไป : การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยศาลปกครองสูงสุด,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 1 (มกราคม-เมษายน 2549): 56-58.

⁹ เรื่องเดียวกัน, 59.

ความชอบธรรมในการกระทำดังกล่าวโยงให้ไปสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอธิบายว่า หลักกฎหมายทั่วไปและแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานนั้นไม่ได้ถูกสร้างขึ้นโดยศาล ในความเป็นจริงแล้วเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีที่มาจากประชาชนต่างหากที่เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น เพราะว่าหากพิจารณาให้ดีจะพบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ศาล แม้จะเป็นโดยทางอ้อมก็ตาม เพื่อให้มีอำนาจไปพิพากษาคดี หรือในอีกทางหนึ่งก็อาจอธิบายได้ว่า การที่ศาลมีคำพิพากษาในคดีใดคดีหนึ่งก็ตาม หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วย เหตุใดจึงไม่โต้แย้ง โดยอาจดำเนินการตรากฎหมายออกมาทำให้คำพิพากษานั้นสิ้นผลบังคับไปในที่สุดก็ได้ ซึ่งการไม่โต้แย้งนี้เอง ที่ถือเสมือนว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความชอบธรรมแก่ศาลปกครองในการปฏิบัติหน้าที่แล้วในที่สุด

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กระบวนการสร้างและการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปของศาลปกครองสูงสุด มีความสำคัญมากเทียบเท่ากับการสร้างและการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) เพียงแต่หลักกฎหมายทั่วไปที่ถูกสร้างขึ้นโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น เรียกว่า “หลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายของสาธารณรัฐ” (Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République)¹⁰ ตุลาการศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปจากแนวคิดและปรัชญาเสรีนิยมซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สิทธิเสรีภาพเป็นแนวคิดและปรัชญาที่สามารถพบได้ในประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 ศาลปกครองสูงสุดได้รับอิทธิพลจากแนวคิดนี้และนำมาสร้างเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจสรุปได้ว่า เป็นแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นหลักกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป เป็นนามธรรม และเป็นปัจเจก โดยแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติจะเชื่อว่า ปัจเจกชนมีสิทธิและสิทธินี้เป็นส่วนหนึ่งของปัจเจกชนไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ตาม แนวความคิดนี้มีอยู่ตลอดเวลาซึ่งใช้บังคับควบคู่ไปกับแนวความคิดเรื่องนิติรัฐทั้งในฝรั่งเศสและนานาประเทศ นอกจากนี้รัฐจะต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิของปัจเจกชน เพื่อให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพ หากรัฐเข้าไปควบคุมการใช้สิทธิของปัจเจกชน จะทำให้ปัจเจกชนไม่มีอิสระ จึงมีคำกล่าวว่ายังมีการห้ามมิให้รัฐเข้าไปแตะต้องสิทธิของปัจเจกชนมากเท่าไร ปัจเจกชนนั้นก็จะมีเสรีภาพมากขึ้นเท่านั้น และแนวคิดนี้เองเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน¹¹

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นหลักย่อยหลักหนึ่งของหลักว่าด้วยความเสมอภาค (Le principe d'égalité) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่ศาลปกครองสูงสุดนำมาปรับใช้อย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวบรรทัดฐานไว้หลายคดี ซึ่งทำให้รัฐต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายแม้ว่าจะ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 71-72.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 72-73.

ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายหรือมีกลไกในการเยียวยาความเสียหายใดๆ ก็ตาม

สำหรับนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจกันอย่างดีพอเกี่ยวกับการอุดช่องว่างของกฎหมายโดยการใช้หลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งตามกฎหมายเอกชนบัญญัติเรื่องการอุดช่องว่างของกฎหมายไว้ตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการอุดช่องว่างของกฎหมายมหาชนมีนิติวิธี คือวิธีคิด วิธีใช้และตีความกฎหมายที่ต่างจากกฎหมายแพ่งเอกชน เพราะกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนมีพื้นฐานที่แตกต่างกัน จึงไม่ง่ายที่นักกฎหมายไทยจะสามารถสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมารวมถึงโดยคำพิพากษาศาลปกครอง แต่ก็ถือเป็นบทบาทสำคัญของศาลปกครองในการสร้างหลักกฎหมายปกครอง โดยต้องอยู่ในกรอบของหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนอกจากถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษรในตัวบทแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายในเรื่องนั้น ในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชนด้วย¹²

การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทยเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาหลักความรับผิดชอบที่ต้องมีความผิดเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยละเลยว่ายังมีความรับผิดชอบของรัฐอีกส่วนหนึ่ง คือความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด จึงทำให้ไม่มีการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานของหลักดังกล่าว แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้รัฐรับผิดชอบในกรณีต่างๆ กันไป โดยไม่มีรากฐานความรับผิดชอบมาจากการกระทำ ความผิดก็ตาม และบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีความรับผิดชอบอื่น ซึ่งเป็นช่องทางให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาได้ แต่ศาลปกครองยังคงมีคำวินิจฉัยคดีที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยไม่ได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด

5.2.2 ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ศาลปกครองของฝรั่งเศสและไทยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในส่วนที่เหมือนกัน คือ การฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการกระทำทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายหรือกลุ่มบุคคล เทียบได้กับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด และกรณีการฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

¹² อัครราชทูต จุฬารัตน, 3 ปี ศาลปกครอง, 2547, หน้า 14.

(2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าการละเลยนั้นเป็นการกระทำในเชิงปฏิเสธ จึงเป็นกรณีการฟ้องการกระทำทางปกครองเช่นกัน ส่วนการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องใหม่ ซึ่งเป็นคดีพิพาทของไทยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ชดใช้เงินหรือทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

เขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสและไทยที่แตกต่างกัน อาทิเช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส ส่วนศาลปกครองไทยไม่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวแต่จะอยู่ในอำนาจของศาลชั้นฎีกาพิเศษคือศาลภาษีอากร ศาลปกครองฝรั่งเศสยังมีอำนาจในคดีต่าง ๆ ซึ่งศาลปกครองไทยไม่มีอำนาจดังกล่าว เช่น คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีที่เกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาต่อทางหรือถนนสาธารณะ เป็นต้น

การฟ้องคดีขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของฝรั่งเศสนั้น ส่วนใหญ่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ยกเว้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐจากการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ความรับผิดชอบของรัฐบางเรื่องอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น กรณีเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากยานพาหนะไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะของรัฐหรือเอกชนล้วนอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดทางอาญาหรือการก่อการร้ายอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เป็นต้น สำหรับการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมของไทยนั้น หากเป็นการฟ้องคดีขอให้ใช้เงินซึ่งเป็นการฟ้องการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นจะอยู่ในอำนาจของศาลไหนนั้นต้องพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ หากเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หากเป็นการฟ้องการกระทำอย่างอื่นที่ไม่เข้าลักษณะดังกล่าวแล้วจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลมักจะต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติมาตรา 9 แต่บางครั้งศาลปกครองจะพิจารณาเขตอำนาจศาลโดยดูเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครอง เช่น คดีที่มีการฟ้องการใช้อำนาจในการพิพากษาคดีของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช และขอให้มีการชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในลักษณะ

อื่น ซึ่งไม่ใช่อำนาจตามกฎหมายปกครอง เช่นกรณีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น การใช้อำนาจตราหรือยกเลิกบทกฎหมายบทใดหรือฉบับใด การดำเนินการในทางนโยบายของรัฐโดยแท้ เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การดำเนินการตามกฎหมายที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง เช่น การดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลใด นั้น ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดยกเว้นเป็นการแจ้งชัดว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งศาลปกครองและการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะแล้ว เห็นว่า คดีพิพาทดังกล่าวไม่อาจตกอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้อย่างแน่แท้ และการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการย่อมถูกตรวจสอบโดยศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้นๆ คดีนี้พิพาทเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช จึงไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง แต่เป็นการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษารรณคดีซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอิสระที่จะดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยไม่ตกอยู่ใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึงไม่ตกอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 371/2545)

ในประเด็นว่าความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คืออะไรนั้น โดยที่ความรับผิดอย่างอื่นนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติความหมายไว้ดังเช่นความรับผิดชอบทางละเมิด จึงมีปัญหว่าความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหมายถึงความรับผิดชอบในลักษณะใดบ้าง ซึ่งยังไม่มีคำอธิบายอย่างชัดเจนในตำรา แต่เห็นว่า ความรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครองคือความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง หรือที่มีใช้ความรับผิดชอบทางละเมิด รวมทั้งมิได้หมายถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น จากสัญญาทางแพ่ง จัดการงานนอกสั่งทางแพ่ง หรือลามิควรรได้ทางแพ่ง

การที่กฎหมายใช้คำว่า ความรับผิดอย่างอื่น สันนิษฐานได้ว่าเพื่อให้ศาลปกครองพัฒนาหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของราษฎรกรณีที่ไม่อาจฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดทางละเมิดได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือแม้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายไทยยังไม่ได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอย่างเป็นระบบ จึงอาจมีปัญหาถกเถียงกันถึงความหมายของความรับผิดอย่างอื่นได้ อย่างไรก็ตาม สรุปได้ว่าความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คือความ

รับผิดชอบที่ไม่คำนึงถึงความผิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำการหรือดเว้นกระทำการ เทียบเคียงได้กับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

เนื่องจากการฟ้องคดีขอให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้องพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การฟ้องคดีขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินซึ่งไม่เข้ากรณีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม อาทิเช่น การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2545, 14/2548) การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากวัตถุที่มีสภาพอันตรายของหน่วยงานของรัฐ ในคดีที่เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพาวุธทหารบก ดำเนินการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลายและเกิดระเบิดขึ้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า การเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิดเป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาเท่านั้น มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 34/2546, 37/2547, 6/2548) กรณีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติธรรมดาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

การจะวินิจฉัยว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นนั้น อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมขึ้นอยู่กับกรณีความบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ว่าจะตีความอย่างกว้างหรือแคบเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความคำว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” หากตีความการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างกว้างโดยรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาด้วยจะทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตัวอย่างคดีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

1) คดีที่ฟ้องเทศบาลนครเชียงใหม่ตามที่ได้ดำเนินการโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงด้วยการถมที่ดิน ตอกเสาเข็ม สร้างเขื่อนและสร้างทางเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่ออกกำลังกายและพักผ่อน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การดำเนินการปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบบริการสาธารณะ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 24/2545)

2) คดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรมที่ดินซึ่งมีคำสั่งเพิกถอน น.ส.3 ก. เพราะออกทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งซื้อที่ดินมาจากเจ้าของเดิมเสียหาย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทแต่อ้างว่ากรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินออก น.ส.3 ก. โดยประมาททำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายโดยที่กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและพิจารณาออก น.ส.3 ก. ให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ รวมทั้งมีอำนาจในการเพิกถอน น.ส.3 ก. ด้วย ดังนั้น การออก น.ส.3 ก. จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 12/2547)

การที่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดบางเรื่องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและบางเรื่องอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยไม่มีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกเขตอำนาจที่ชัดเจนเนื่องจากยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นการสร้างความยุ่งยากให้กับผู้ฟ้องคดีและทำให้การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐไม่เป็นเอกภาพ โดยหลักคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดควรอยู่ในอำนาจศาลปกครอง โดยบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติถึงคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองโดยกล่าวถึงความรับผิดชอบอย่างอื่นไว้แล้วก็เพื่อให้ศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐอย่างอื่นขึ้นมาเป็นการเฉพาะ การพิจารณาเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐจึงควรวินิจฉัยเขตอำนาจศาลปกครองอย่างกว้างเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ หากให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้เพียงองค์กรเดียวแล้วจะทำให้มีการใช้หลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดชอบอย่างเดียวกันและเป็นก่อให้เกิดเอกภาพในการพิจารณาคดีกำหนดค่าเสียหาย

5.2.3 ปัญหาหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหาย

เมื่อกล่าวถึงเรื่องการเยียวยาความเสียหาย อาจเห็นได้ว่ามีวิธีการหลายประการในการที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เมื่อมีการกระทำให้เกิดความเสียหายแล้ว มักต้องมีการเยียวยาความเสียหายโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ('indemnisation) คือ การจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับ ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่มีเหตุมาจากการกระทำละเมิด แต่อาจมีกรณีที่ความเสียหายสามารถเยียวยาได้โดยการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่าง เช่น การฟ้องขอให้กรมที่ดินเพิกถอนการจดทะเบียนจำนองในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนการจดทะเบียนโอนสิทธิการรับจำนองที่ได้จดทะเบียนไว้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 604/2547) ซึ่งเป็นการขอให้กระทำการเพื่อให้ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีหมดไป

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเยียวยาความเสียหายในคดีการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ โดยสั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้

กรณีความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากการกระทำละเมิดแล้วยังมีความรับผิดอย่างอื่นซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบลักษณะอื่นๆไว้ในการเยียวยาความเสียหาย เรียกการเยียวยาความเสียหายโดยการจ่ายเงินให้ผู้เสียหายต่างกันไป เช่น ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ค่าตอบแทน/ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เงินชดเชยตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 เป็นต้น

หากเปรียบเทียบการเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับไทยจะเห็นว่ากระบวนการเยียวยาความเสียหายมีทั้งการเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครองและการเยียวยาความเสียหายโดยศาลเช่นเดียวกัน โดยมีความแตกต่างกันในรายละเอียดและหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหาย

ในระบบการเยียวยาความเสียหายโดยศาลของฝรั่งเศสนั้น มักมีลักษณะที่ศาลไม่กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายในทันที แต่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบโดยให้คำนวณค่าเสียหายที่ต้องชดเชยนั้นเอง เนื่องจากข้อเท็จจริงในสำนวนไม่เพียงพอที่ศาลจะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ได้ หากผู้เสียหายไม่พอใจค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองชดเชยให้ก็สามารถนำคดีมาฟ้องได้อีกครั้งเพื่อให้ศาลทบทวนการกำหนดค่าเสียหายของฝ่ายปกครอง ในขณะที่ศาล

ปกครองไทยนั้นมักพิจารณาดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยกำหนดจำนวนค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบไปในคราวเดียว

เนื่องจากคดีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายที่แพ้คดีมักต้องรับผิดชอบ โดยการชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินซึ่งอาจมีการชดเชยไม่ยอมชดเชยตามที่ศาลตัดสินได้ ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงมีอำนาจกำหนดมาตรการในการบังคับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการตามคำตัดสินของศาลโดยการกำหนดค่าปรับรายวันจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำตัดสินที่ให้ชดเชยเงิน แตกต่างจากศาลปกครองไทยที่ไม่อำนาจดังกล่าว ซึ่งทำให้เป็นปัญหาในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้ เพราะฝ่ายปกครองอาจประวิงเวลาไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จ โดยเร็วอันจะส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาล่าช้าออกไป

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายของฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับของไทย เห็นว่า เป็นไปตามหลักที่ว่าศาลจะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ต้องเกิดความเสียหายที่แน่นอนและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หากเป็นความเสียหายที่ไม่แน่นอนหรือเป็นการคาดคะเนจะไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย นอกจากนี้การคำนวณค่าสินไหมทดแทนจะครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด แต่เนื่องจากหลักการพิพากษาไม่เกินค่าขอซึ่งใช้ในศาลปกครองฝรั่งเศสและไทย ทำให้ศาลไม่สามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้เกินไปกว่าจำนวนที่ผู้เสียหายร้องขอต่อศาลขณะฟ้องคดีได้

ตามที่กล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำละเมิด ส่วนค่าเสียหายในกรณีอื่นซึ่งไม่มีการกระทำผิด หลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่อง โดยบทบัญญัติของกฎหมายบางเรื่องกำหนดให้การคำนวณค่าเสียหายไม่เต็มตามจำนวนความเสียหายทั้งหมด เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 บัญญัติให้เจ้าของสัตว์มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย จากการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดตามคำสั่งของสัตวแพทย์ ในจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยเจ้าของสัตว์จะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหายต้องปรากฏว่ามีได้มีการกระทำผิดโดยจงใจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดไว้ว่า ค่าชดเชยในการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ให้จ่ายร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด

การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทยที่เป็นการกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายไม่เต็มตามจำนวนความเสียหายทั้งหมด มีผลกระทบโดยตรงทำให้ผู้เสียหายต้องแบกรับภาระความเสียหายบางส่วนไว้เอง ซึ่งเห็นว่าการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่นกรณีตามตัวอย่างข้างต้น การทำลายสัตว์ที่เป็นเหตุทำให้เจ้าของสัตว์ได้รับความเสียหายมีวัตถุประสงค์

เพื่อหยุดยั้งการเกิดโรคระบาด อันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ได้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และการเยียวยาให้เต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในกรณีนี้ก็ไม่ใช่ว่ากรณีที่จะเกิดภาระต่องบประมาณของรัฐมากจนเกินไป ในกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจึงควรกำหนดการเยียวยาความเสียหายโดยพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเป็นสำคัญ วิธีการเยียวยาความเสียหายควรเป็นไปในลักษณะที่มีการเยียวยาเต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงด้วย

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วินิจฉัยคดีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยการกำหนดค่าเสียหายอย่างระมัดระวังเพื่อมิให้มีการเยียวยาความเสียหายซ้ำในความเสียหายอย่างเดียวกัน อันมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือกำไรจากความเสียหายได้ ตามหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลไม่อาจแสวงหากำไรจากความเสียหายที่บุคคลอื่นก่อให้เกิดขึ้นกับตน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าศาลปกครองต้องใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อมิให้ผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายเกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงอันเนื่องมาจากผู้เสียหายมีสิทธิได้ค่าเสียหายจากผู้อื่นหรือโดยทางอื่น หากเห็นว่าเป็นกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะกำหนดค่าเสียหายให้น้อยลง เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นไปตามการเยียวยาความเสียหายให้ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อความเสียหายได้รับการทูลเกล้าความร้ายแรงเนื่องจากการเยียวยาความเสียหายมาแล้วบางส่วน การเยียวยาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจึงต้องลดจำนวนค่าเสียหายลงจากจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น

การเยียวยาความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้ของศาลปกครองฝรั่งเศสและไทยมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน แต่การเยียวยาความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้นั้นมีความแตกต่างกันบางประการ โดยความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล ไม่อาจโอนหรือขายได้ เช่น ความเสียหายต่อทางด้านจิตใจ ซึ่งเดิมศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นความเสียหายที่จับต้องไม่ได้ ตีราคาเป็นจำนวนเงินไม่ได้ แต่ต่อมาได้เริ่มยอมรับว่าความเสียหายทางจิตใจและชื่อเสียง อาจส่งกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลได้ จนกระทั่งการเยียวยาความเสียหายได้มีการขยายไปถึงกรณีความเสียหายที่ไม่มีผลกระทบเป็นตัวเงิน โดยศาลกำหนดการเยียวยาความเสียหายโดยให้ชดใช้เงินในกรณีความเสียหายจากการทรมานทุกระดับทางร่างกายเป็นพิเศษ ความเสียหายจากการกระทบกระเทือนศักดิ์ศรีของบุคคล และสิทธิในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือสิทธิของนักบวช เป็นต้น

นอกจากนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสโดยเฉพาะศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้กับผู้เสียหายเฉพาะในกรณีเป็นความเสียหายทางจิตใจที่มีผลเป็นการกระทบต่อความรู้สึกอย่างรุนแรง เช่น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากความทรมานทางจิตใจอันเป็นผลมาจากการตายของผู้ใกล้ชิดในครอบครัว และในกรณีเป็นความเสียหายทางจิตใจที่เป็นผลจากการกระทบสิทธิหรือเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น เปรียบเทียบกับศาลปกครองไทย ในปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยที่พิจารณา

กำหนดค่าเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือค่าเสียหายทางจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการซึ่งมักเป็นการฟ้องว่าถูกปฏิบัติโดยไม่ชอบหรือถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบ ทำให้ได้รับความเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติยศ ถูกบีบบังคับทางจิตใจ จึงฟ้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายและขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานโดยการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อความในคำสั่งดังกล่าวไม่ปรากฏว่าเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด จึงไม่มีผลโดยตรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการและไม่เป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 77/2547)

ตัวอย่างอีกคดีหนึ่ง เป็นกรณียื่นฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของมารดาผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหาย ศาลพิพากษาว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจำเป็นต่อการพิสูจน์สิทธิ ส่วนความเสียหายอันเกิดจากความทุกข์ใจที่ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้นั้น ความเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความทุกข์ใจได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 372/2550) คำพิพากษาดังกล่าวได้นำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 วรรคหนึ่ง มาปรับใช้ โดยวินิจฉัยว่า ค่าเสียหายที่มีชีวิตเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ถ้าความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีชีวิตเงินขึ้น ผู้ถูกกระทำละเมิดจึงจะสามารถเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ แต่กรณีความทุกข์ใจในคดีดังกล่าวไม่เข้ากรณีที่จะได้รับค่าเสียหาย จึงเห็นได้จากการวินิจฉัยคดีดังกล่าวว่า ศาลปกครองมีแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญ

ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีแนวคิดหรือหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ถึงแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่มีเนื้อหาให้รัฐรับผิดชอบโดยไม่ต้องอาศัยความผิดก็ตาม แต่เป็นการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเรื่องโดยยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายดังกล่าวอย่างแท้จริง ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักความเสียหายและความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะมาใช้เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบแทนที่จะพิจารณาจากความผิดเพียงอย่างเดียว แต่ในระบบกฎหมายไทยยังไม่

ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐจะยึดหลักความผิด เป็นองค์ประกอบสำคัญเช่นเดียวกับหลักความรับผิดชอบของเอกชน อีกทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับ เรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมีทั้งกรณีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาล ยุติธรรม และศาลปกครอง ทำให้การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองในเรื่องความรับผิดชอบของ รัฐอย่างจริงจังไม่เกิดขึ้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจาก ความผิดในอันที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและไทย พบว่าความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเป็นเพียงส่วนหนึ่งในระบบความรับผิดชอบทั้งหมด ความรับผิดชอบอีกส่วนหนึ่งคือความรับผิดทางละเมิด ซึ่งมีพัฒนาการทางแนวความคิดและทฤษฎีที่มีความเกี่ยวพันกันในระบบความรับผิดชอบของรัฐ จึงได้ทำความเข้าใจถึงระบบความรับผิดชอบของรัฐทั้งหมดโดยได้ศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐทั้งที่เป็นความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด กรณีที่เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดโดยผลของกฎหมายของฝรั่งเศสและไทย และกรณีที่เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดโดยการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองซึ่งพบได้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแต่ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายของไทย เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และการเยียวยาความเสียหายในระบบดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของการพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีความเกี่ยวพันถึงปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในคดีพิพาทดังกล่าว และการเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทย

เนื่องด้วยสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาส่งผลให้กฎหมายต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับเหตุการณ์ รวมถึงหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐซึ่งต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จากเดิมที่กฎหมายยึดหลักว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ นั้นเป็นสมัยที่รัฐจำกัดบทบาทของตนเองโดยไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนเหมือนในปัจจุบัน เมื่อต่อมารัฐเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับประชาชนในหลายๆ ด้านมากขึ้น ทำให้การดำเนินการต่างๆ ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นความเสียหายได้เพิ่มขึ้นด้วย จึงจำเป็นที่หลักความรับผิดชอบของรัฐต้องพัฒนาไปในแนวทางที่ให้รัฐเข้ามามีบทบาทเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนได้ ซึ่งในปัจจุบันโดยหลักแล้วความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและไทยต่างก็ยึดหลักกฎหมายเรื่องละเมิดเช่นเดียวกับความรับผิดของบุคคลทั่วไปในระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งมีองค์ประกอบให้เกิดความรับผิดคือ มีความเสียหายเกิดขึ้น มีการกระทำความผิด และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการกระทำผิดกับความเสียหาย โดยมาจากแนวความคิดที่ว่า บุคคลจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการอันเป็นความผิด โดยเห็นว่าจะไม่เป็นธรรมถ้าให้บุคคลที่ไม่มี

ความผิดใด ๆ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่ได้เกิดขึ้นกับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นทฤษฎีในกฎหมายลักษณะละเมิดว่า ไม่มีความรับผิดชอบถ้าปราศจากความผิด อย่างไรก็ตาม ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐยังมีกรณีที่ต้องรับผิดชอบแม้ปราศจากความผิด โดยเห็นว่า ในบางกรณีไม่ควรปล่อยให้มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการชดใช้เยียวยา จึงได้ยอมรับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดโดยมีความรับผิดชอบบางประเภทเท่านั้นที่อยู่ภายใต้หลักนี้ ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่า ควรต้องแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐ โดยเท่าเทียมกัน โดยไม่ให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ต้องแบกรับภาระแต่เพียงลำพัง โดยที่ประชาชนอื่นในรัฐได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นแต่ไม่ต้องรับภาระใดๆ ที่เกิดขึ้น จึงเกิดความคิดให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีได้เป็นความผิดของรัฐ เพื่อให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ผ่านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียให้รัฐนั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดที่ว่า โดยที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชนในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ หากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษขึ้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แม้จะมีได้มีการกระทำความผิด ประชาชนในรัฐที่ได้รับประโยชน์จากดำเนินการนั้นจึงควรต้องมีส่วนในการรับผิดชอบผลเสียหายใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นด้วย โดยให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย เป็นแนวความคิดที่คล้ายกับความรับผิดชอบเด็ดขาดในระบบกฎหมายเอกชนตรงที่เห็นว่าหากให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายทั้งที่ตนไม่มีส่วนก่อให้เกิดขึ้นแล้วยอมไม่เป็นธรรม บุคคลที่สมควรจะรับภาระความเสียหายได้แก่ผู้ที่ก่อให้เกิดภัยนั้นขึ้น หรือผู้อยู่ในภาวะที่สามารถป้องกันภัยนั้นได้ดีที่สุดแม้ความเสียหายจะไม่ได้เกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม อย่างไรก็ตามในเรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาดเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน จึงต่างจากความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเอกชน แนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขยายขอบเขตไปถึงกรณีที่รัฐไม่ได้มีส่วนทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นโดยตรง แต่เป็นกรณีที่รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับความเสียหายเพื่อมิให้ผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องรับภาระไว้เองทั้งหมด

หากพิจารณาระบบกฎหมายและระบบศาลของฝรั่งเศสกับไทยจะพบว่ามีส่วนที่คล้ายกันคือต่างก็ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์และมีระบบศาลคู่ที่มีศาลยุติธรรมและศาลปกครอง พิจารณาคดีแยกต่างหากจากกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียดโดยเฉพาะการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองซึ่งฝรั่งเศสมีพัฒนาการที่ยาวนานกว่าไทยมาก ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐให้ขยายขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้นเรื่อยๆ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการ

ชดใช้ค่าเสียหาย จึงมีการพัฒนาโดยนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้กับบางกรณีให้เห็นว่ารัฐมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นแม้ว่าความเสียหายจะเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แทนรัฐเลยก็ตาม โดยพบว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรของฝรั่งเศสหลายฉบับที่บัญญัติให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ในขณะเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้ยอมรับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดและนำมาปรับใช้ในคดีหลายประเภทโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด ส่วนในระบบกฎหมายไทยก็จะพบกรณีที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้บางเรื่องเป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายแม้มิได้มีการกระทำผิดก็ตาม ซึ่งปรากฏว่าความรับผิดชอบบางเรื่องนั้นมีความคล้ายกับความรับผิดชอบของรัฐในกฎหมายฝรั่งเศส เช่น การเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา และจำเลยในคดีอาญา เป็นต้น แต่การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มาจากรากฐานของแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่พัฒนาขึ้นในประเทศไทย อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯลฯ โดยที่ความรับผิดชอบอื่นไม่อาจหมายถึงความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดทางสัญญาซึ่งได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะต่างหากแล้ว จึงเข้าใจได้ว่าความรับผิดชอบอื่น หมายถึงความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งสันนิษฐานว่ากฎหมายใช้คำว่าความรับผิดชอบอื่น เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดขึ้นมา เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองเท่านั้นและยังมีความไม่ชัดเจนของถ้อยคำที่ว่า ความรับผิดชอบอื่น ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองไทยยังไม่ยอมรับที่จะนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทในลักษณะของการใช้หลักกฎหมายทั่วไป แต่ศาลจะวินิจฉัยข้อพิพาทโดยยึดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยมีขอบเขตที่จำกัดเฉพาะในบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น และยังไม่มีการพัฒนาให้มีความครอบคลุมในหลายๆ เรื่องเหมือนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

นอกจากนี้ จากการศึกษาในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเปรียบเทียบในระบบกฎหมายไทยกับฝรั่งเศสพบว่า ไทยกับฝรั่งเศสมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดที่ต่างกัน กล่าวคือ ศาลปกครองไทยได้วินิจฉัยยอมรับว่าคดีพิพาทบางคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น คดีเวนคืน คดีรอนสิทธิ เป็นต้น ในขณะที่ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจัดให้คดีดังกล่าวเป็นเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ใช่เรื่องความรับผิดชอบโดย

ปราศจากความผิดแต่อย่างใด ซึ่งโดยหลักแล้วกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากถือว่าศาลยุติธรรมเป็นผู้พิทักษ์การละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยเฉพาะจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ยกเว้นคดีเกี่ยวกับการเวนคืนบางประเภทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การฟ้องการออกกฎหมาย ประกาศกระทรวง หรือประกาศจังหวัด ว่าทรัพย์สินใดจะต้องถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทย คดีพิพาทบางเรื่องยังเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลว่าอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เช่น กรณีที่หน่วยงานเรียกเงินบำนาญคืนจากราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลใดแน่นอน โดยศาลปกครองเคยรับคดีในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาโดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าคดีในลักษณะเดียวกันนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ต่อมาศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างออกไปโดยสั่งไม่รับคำฟ้องลักษณะดังกล่าวไว้ โดยเห็นว่ามิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

หากพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เห็นได้ว่ามีลักษณะที่โดยหลักควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายรัฐกับเอกชน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น เฉพาะที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ทำให้ยังคงเป็นปัญหาว่าคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงคดีในลักษณะใดบ้าง และกรณีใดที่เข้าลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทย เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่อง ซึ่งมีทั้งกรณีที่กำหนดให้คำนวณค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับเต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นและกรณีที่กำหนดให้คำนวณค่าเสียหายไม่เต็มตามจำนวนของความเสียหายทั้งหมด เช่น กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กำหนดให้เจ้าของสัตว์ที่ได้รับความเสียหายจากการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดได้รับค่าชดเชยความเสียหายในอัตราที่แน่นอนคือ ร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด การเยียวยาตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ผู้เสียหายต้องแบกรับภาระความเสียหายบางส่วนไว้เอง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

เพราะความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันการระบาดของโรค ในการเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจึงควรคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเป็นสำคัญด้วยว่าเป็นธรรมหรือไม่ที่จะให้บุคคลนั้นต้องรับภาระที่เขาไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดและเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยที่ขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยที่ไม่ได้มีการพัฒนาทางด้านแนวคิดและทฤษฎีที่จะเป็นรากฐานของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของฝรั่งเศสซึ่งได้พัฒนาทฤษฎีความเสียหายและความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะจนเป็นบ่อเกิดที่สำคัญในการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดแล้ว จะเห็นได้ว่า สภาพดังกล่าวเกิดจากคนในสังคมไทยยังไม่ค่อยมีความตระหนักถึงเรื่องความเสียหายและการป้องกันความเสียหาย ทำให้เป็นอุปสรรคในการนำทฤษฎีความเสียหายมาปรับใช้กับหลักความรับผิดชอบของรัฐ จึงไม่ได้พัฒนาระบบความรับผิดชอบบนหลักความเสียหายขึ้นมาแต่ยังคงใช้หลักการรับผิดโดยพิจารณาบนพื้นฐานของความผิดเป็นสำคัญ และหลักความเสมอภาคแม้จะปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยผ่านการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็พบว่าในทางปฏิบัติ หลักความเสมอภาคยังคงพัฒนาไปอย่างล่าช้าและไม่เกิดการพัฒนาหลักความเสมอภาคในเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะขึ้นในระบบกฎหมายไทย จึงไม่อาจนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับความรับผิดชอบของรัฐได้เหมือนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ประกอบกับระบบกฎหมายไทยก็ยังไม่ได้รับอิทธิพลทางด้านแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวมาจากฝรั่งเศส จึงทำให้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยมีจำกัดตามที่บัญญัติในกฎหมายลายลักษณ์อักษรบางฉบับเท่านั้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดของฝรั่งเศสและไทยแล้ว ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาในระบบกฎหมายไทยที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาอย่างจริงจัง โดยแบ่งปัญหาได้เป็นสามประการคือ ปัญหาในการพัฒนาหลักกฎหมาย ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล และปัญหาหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหาย เพื่อให้ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยมีการพัฒนาไปในแนวทางที่ถูกต้องในอันที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นธรรม เห็นว่าควรพิจารณาแนวทาง ดังนี้

1) เนื่องจากหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยยังมีขอบเขตการนำไปใช้ที่จำกัดอยู่มาก ทำให้ไม่อาจตอบสนองต่อความจำเป็น

ทางด้านสังคมที่ความเสียหายควรได้รับการแก้ไขเยียวยา หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจึงควรพัฒนาไปในแนวทางของการขยายขอบเขตการนำไปใช้ให้กว้างขวางขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดควรนำมาใช้เฉพาะกรณีเท่านั้น โดยยังคงมีหลักความรับผิดชอบโดยมีความผิดเป็นหลักทั่วไป โดยมีแนวทางการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

วิธีการแรก คือ การตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้รัฐรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายที่จะตราออกมาบังคับใช้นี้ควรเป็นเรื่องใดบ้างนั้น เห็นว่าอาจพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วนในสภาพสังคมและเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศมาเป็นตัวแบบ เช่น การตรากฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากการชุมนุม หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ติดเชื้อไวรัสเอชไอวี เป็นต้น วิธีการนี้จะเกิดประสิทธิผลในการเยียวยาความเสียหายได้ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและศาลด้วย จึงได้เสนอไว้ในวิธีการถัดไป

วิธีการที่สอง คือ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองควรได้นำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดไปปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีในกรณีเห็นว่าสมควรมีการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายรัฐ เนื่องจากที่ผ่านมาศาลปกครองของไทยวินิจฉัยคดีพิพาทประเภทความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยปรับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างค่อนข้างเคร่งครัด จนทำให้การอำนวยความยุติธรรมทำได้ไม่เต็มที่ เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่อาจเยียวยาความเสียหายให้เกิดความเป็นธรรมได้ในทุกกรณี โดยศาลปกครองควรมีบทบาทของการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปรวมถึงหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดเพื่อนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง ตัวอย่างเช่น การที่กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กำหนดให้เจ้าของสัตว์ที่ดำเนินการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับค่าชดเชยความเสียหายเพียงร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ ในกรณีนี้หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายมาสู่ศาล ก็ควรที่จะมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว และอาจสั่งให้มีการชดเชยความเสียหายเพิ่มขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในแต่ละกรณีได้

แนวทางการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐควรคำนึงถึงลักษณะพิเศษบางอย่างที่แตกต่างจากหลักความรับผิดชอบในระบบกฎหมายเอกชน ทั้งนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ศาลปกครองควรเปิดกว้างยอมรับแนวคิดและทฤษฎีของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส โดยนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดี โดยเฉพาะการพัฒนาหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความ

เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรม โดยเป็นการแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่ให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐต้องแบกรับภาระแต่เพียงลำพัง ทั้งที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม การกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นความผิดของรัฐ เป็นการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ผ่านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียให้รัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมิใช่การมุ่งการเยียวยาความเสียหายเพียงอย่างเดียวเท่านั้นเพราะอาจเป็นปัญหาต่อการเงินของภาครัฐและอาจกระทบไปถึงนโยบายการพัฒนาประเทศได้ ดังนั้น หากจะมีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวเพื่อปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีก็ต้องพยายามสร้างดุลยภาพให้ได้ระหว่างการเยียวยาความเสียหายกับภาระทางการเงินของรัฐ

วิธีการหนึ่งที่จะทำให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาบทบาทดังกล่าวได้ คือ การจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปให้กับตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครอง ตลอดจนจัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการวินิจฉัยคดีโดยปรับใช้หลักกฎหมายทั่วไประหว่างตุลาการศาลปกครองของไทยกับตุลาการศาลปกครองของต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

2) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนทำให้มีการตีความที่แตกต่างกัน โดยเห็นว่าควรกำหนดให้ชัดเจนว่า กรณีการใช้อำนาจตามกฎหมาย มีความหมายกว้างแคบเพียงใด ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าควรขยายความอย่างกว้างโดยกำหนดให้รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้กว้างขวางมากขึ้น และจะได้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยตัดสินคดีให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

3) แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายที่ไม่มีความเหมาะสมเพียงพอในการเยียวยาความเสียหายได้ เช่น ควรแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์

พ.ศ.2499 ที่กำหนดให้เจ้าของสัตว์ที่ได้รับคำสั่งจากสัตวแพทย์ให้ทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ได้รับค่าชดใช้ความเสียหายร้อยละเจ็ดสิบห้า ของราคาสัตว์ ซึ่งมีผลทำให้เจ้าของสัตว์ต้องรับภาระในส่วนที่เหลือคือร้อยละสิบห้าของราคา สัตว์ไว้เอง อันเป็นการกำหนดอัตราการจ่ายค่าชดใช้ที่แน่นอนตายตัว และอาจไม่เป็นธรรมต่อ ผู้เสียหายในทุกกรณี เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นการทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยหลักผู้เสียหายจึงไม่ควรต้องแบกรับความเสียหายไว้เอง จึงควร ให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเกือบจะครอบคลุม ความเสียหายทั้งหมด โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายที่ยืดหยุ่นได้ สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับความเสียหายของผู้เสียหายในแต่ละราย โดยไม่กำหนด อัตราค่าเสียหายที่ตายตัวเพียงอัตราเดียว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- กรวิภา โพธิ์หล้า. เขตอำนาจศาลปกครองที่ควรจะเป็นในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- กิติกุล กิตติวิโรตม. ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- ขวัญชัย สันตสว่าง. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.
- เจตน์ สถาวรศีลพร. การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 22-34. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2551. (อัดสำเนา)
- เจตน์ สถาวรศีลพร. ความทั่วไปว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4 : กฎหมายปกครองต่างประเทศ, หน้า 229-250. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2551.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- ตรง, ซอง-ปีแอร์. ถอดเทปการบรรยาย เรื่อง หลักกฎหมายทั่วไป : การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยสภาแห่งรัฐ. แปลและเรียบเรียงโดย นันทกุล พันธุ์คำ สิริโชติ เจียรพงษ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 1 (มกราคม-เมษายน 2549): 53-71.

- ทินกร ตุงคโสภณ. เขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3). รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.
- เทพวิฑูร, พระยา. หลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่ง. พิมพ์ครั้งที่ 3. รัตนโกสินทร์ศก 129: (ม.ป.ท.), 2463, อ้างถึงใน กิติกุล กิตติวโรดม. ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำอธิบายศัพท์กฎหมายมหาชนฝรั่งเศส-ไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- นิพนธ์ สะกิมี่. เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย. วารสารกรมบัญชีกลาง 50, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2550): 1-22.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักความเสมอภาค. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 11 (2543): 1-59.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. ใน รวมนบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล, หน้า 3-37. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ประชาชน, 2545.
- บุบผา อัครพิมาน. คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ใน รวมนบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, หน้า 335-358. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, (ม.ป.ป.).
- บุบผา อัครพิมาน. หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 1-26.

- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- เพ็ง เพ็งนิตติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ศิริบรรจุกัณฑ์ สเตชั่นนารี, 2545.
- พูนศักดิ์ ใสสารว. ความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3 (ธันวาคม 2530): 588-607.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2541.
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. หลักกฎหมายละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- ภาณุมาศ สิทธิเวคิน. คำวินิจฉัยทางปกครองของต่างประเทศ เรื่อง การร้องขอให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายจากการเสียชีวิตของบิดาที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขัง. วารสารกฎหมายปกครอง 15, 2 (สิงหาคม 2539): 270.
- โกคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 6, 2 (สิงหาคม 2530): 280-317.
- โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.
- ยงยุทธ อนุกุล. แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส). ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ, หน้า 137-146. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, (ม.ป.ป.).
- ยงยุทธ อนุกุล. หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วารสารวิชาการศาลปกครอง 3, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2546): 131-171.
- ยีนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2550. (อัดสำเนา)
- รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542.
- ฤทัย หงส์สิริ. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2, 6 (กันยายน-ธันวาคม 2543): 19-36.

- แลงการ์ด, โรแบร์ต. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. 2 เล่ม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2526, อ้างถึงใน ยืนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2544.
- วรวิฑู ทวาทสิน. กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี. ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 490-555. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.
- วศิน ยิ้มแย้ม. ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- วารี นาสกุล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และ การบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- เวเนเซีย, ฌ็อง-โกสต์. ถอดเทปการบรรยายพิเศษ เรื่อง การพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด. วารสารวิชาการศาลปกครอง 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2546): 24-32.
- ศักดิ์ สมองชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2540.
- ศาลปกครอง, สำนักงาน. สำนักวิจัยและวิชาการ. รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2547.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545. (อัดสำเนา)
- สุจิน ชื่อสุวรรณ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- สุเทพ ลุนหล้า. การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- สุรีย์ เผ่าสุขถาวร. การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองฝรั่งเศส. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3), หน้า 9-21. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2551. (อัดสำเนา)

- สุริย์ เฝ่าสุทธาวร. คำวินิจฉัยทางปกครองของต่างประเทศ เรื่อง การร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้
มีการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ (Green peace france). วารสารกฎหมายปกครอง 15, 2
(สิงหาคม 2539): 274.
- อนันต์ จันทโรภากร. โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด. ใน 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์,
หน้า 95-108. กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พริ้นติ้งเฮ้าส์, 2531.
- อัคราทร จุฬารัตน. 3 ปี ศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: ประชาชน, 2547. (พิมพ์ในโอกาส
ศาลปกครองเปิดทำการครบ 3 ปี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2547).
- อัสสัมชัญ, มหาวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง การเรียกค่าเสียหายในคดี
ปกครอง : ศึกษากรณีตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหาร
ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (ม.ป.ท.), 2549.
- Brown, L. Neville. and Garner, J.F. French administrative law. (n.p., n.d.), อ้างถึงใน
ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. บันทึก เรื่อง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. ใน
เอกสารรวมหลักกฎหมายปกครองจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 279-280. (อัดสำเนา)
- Dupuis, Georges. Droit administratif. 7^e éd. Paris: Armand Colin, 2000, อ้างถึงใน นิพนธ์
อะกีมี. เปรียบเทียบความรับผิดชอบแห่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์และความรับผิดชอบปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศ
ฝรั่งเศสและประเทศไทย. วารสารกรมบัญชีกลาง 50, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2550):
1-22.
- Lee, R.W. An introduction to Roman-Dutch law. 3rd ed. (n.p.), 1931, อ้างถึงใน อนันต์
จันทโรภากร. โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด. ใน 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์,
หน้า 95-108. กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พริ้นติ้งเฮ้าส์, 2531.
- Svhartz, Bernard. French administrative law and the common law world. (n.p., n.d.),
อ้างถึงใน วรุณี ทวาทศิน. กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีต
ประเพณี. ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 490-555. กรุงเทพมหานคร:
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.

ภาษาต่างประเทศ

- Cornu, Gérard. Vocabulaire juridique. 7^e éd. Paris: PUF, 2006.
- Errera, Roger. Recent decisions of the French Conseil d' Etat. Public Law (autumn
2001): 633-637.
- Errera, Roger. Recent decisions of the French Conseil d' Etat. Public Law (autumn
2007): 595-601.

Errera, Roger. Recent decisions of the French Conseil d' Etat. Public Law (winter 2005): 875-882.

Errera, Roger. Recent decisions of the French Conseil d' Etat. Public Law (winter 2007): 834-841.

Fairgrieve, Duncan. State liability in tort : A comparative law study. New York: Oxford University Press, 2003.

Guillien, Raymond ,and Jean VINCENT. Lexique de Termes Juridiques. 7^e éd. Paris: Dalloz, 1988.

Morand-Deville, Jacqueline. Cours de droit administratif. 8^e éd. Paris: Montchrestien, 2003.

Rouquette, Rémi. Dictionnaire du droit administratif. 3^e éd. Paris: Moniteur, 2002.

Waline, Jean. Droit administratif. 22^e éd. Paris: Dalloz, 2008.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวฉันทิกา กุลธำรงค์ เกิดเมื่อวันศุกร์ที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนเซนต์ฟรังซิสซาเวียร์ คอนแวนต์ สำเร็จการศึกษาปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2541 และปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ในปีการศึกษา 2547 จากนั้นได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2548 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง