

การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง



นางณัฐวิภา บำรุงทรัพย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE DETERMINATION OF MENTAL DAMAGE IN CASE OF ADMINISTRATIVE VIOLATION

Mrs. Nattavipa Bumrunsup



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

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 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง

โดย

นางณัฐวิภา บำรุงทรัพย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร.มานิตย์ วงศ์เสวี)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐวิภา บำรุงทรัพย์ : การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง. (THE DETERMINATION OF MENTAL DAMAGE IN CASE OF ADMINISTRATIVE VIOLATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 200 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหาของการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ และปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสม แม้ว่าปัจจุบันศาลปกครองเริ่มมีการยอมรับว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง และสิทธิของผู้เสียหายได้ และพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรืออัยการหนึ่งหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้เฉพาะผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรงและเป็นการกำหนดให้เฉพาะบางกรณี จึงยังไม่อาจถือได้ว่าสอดคล้องกับความเป็นจริง ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และเป็นไปตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐ อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลได้มีคำพิพากษา กำหนดให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความเสียหายด้านต่างๆ มากกว่าประเทศไทย รวมถึงให้ชดใช้แก่บุคคลใกล้ชิดกับผู้ที่ถูกทำละเมิดจนเสียชีวิต เช่น บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่งสำหรับการอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ประชาชน

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก ฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม และแนวทางที่สอง ตุลาการศาลปกครองสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องดังกล่าว ด้วยการเขียนคำวินิจฉัยเมื่อมีการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทางด้านกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องละเมิดตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการทางกฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อนิติกร

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5485977034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: MENTAL / DAMAGE / ADMINISTRATIVE / VIOLATION / MENTAL DAMAGE /
THE ADMINISTRATIVE COURT / RIGHTS / COMPENSATION

NATTAVIPA BUMRUNGSUP: THE DETERMINATION OF MENTAL DAMAGE IN CASE
OF ADMINISTRATIVE VIOLATION. ADVISOR: PROF. NANTAWAT BOORAMANAND,
Ph.D., 200 pp.

The thesis is aimed to study the problem in determining the mental damage in case of administrative violation. The outcome of study has revealed that Thailand has the problem relating to the issue of being injured person, the protection of the rights of injured person, lack of the mental damage - determining law including a mean and criteria in determining compensation for the appropriately - mental damage. At present, Even if The Administrative Court begin accepting that when the public officials, performing their duties might cause mental damage in consequence of bodily, sanitation, liberty, reputation damage, and rights of injured person and the Court shall decide the case, rendering the administrative authorities, on the other hand, public office to which the officials attaches to pay compensation for mental damage to person only who sustain the consequence of the violation directly and determining the compensation on merely some specific case, seeming to be contrary to the fact, equality and incompatible with the fairness, policy of law and criminal justice of the State. All these are not considered, rendering justice to the injured person perfectly because the civil law countries like Thailand, namely, France, and Germany that the Courts have decided the cases, ordering the State to pay compensation for mental damage to the plaintiff who sustains the damage from any other grounds for an amount more than that of Thailand including paying compensation for damage to intimate persons of injured person such as father, mother, husband, wife and child which is seem to be a progress in term of rendering the justice for the people.

Consequently, the writer proposes the approach to solve the said problems on 2 ways, namely, firstly the Legislative and relevant authorities should amend the relevant laws, regulations and ways of practice in respect of determining compensation for mental damage in a case of administrative violation in concrete way and secondly, the Judge of The Administrative Court might lay down the general legal rule on the said issues by ways of making a court decision, containing relevant concepts, theories on the public law and the general principle on administrative tort pursuant to the provision of the Civil and Commercial Code to be applied on mutatis mutandis as well as not against the principle of public law.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความเมตตากรุณาของท่านศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ ให้คำแนะนำ และตรวจแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ ท่านศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ความรู้ ให้คำแนะนำ และแนวคิดในการทำวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ และท่านอาจารย์ ดร. มานิตย์ วงศ์เสรี ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ คุณเชิดวุฒิ สนิพิมลบูรณ์ ที่กรุณาช่วยค้นหาข้อมูลและแปลเอกสารบางส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดร. ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์ ที่กรุณาช่วย ค้นหาข้อมูล และแปลเอกสารบางส่วนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง ขอขอบคุณ คุณสมชาย บำรุงทรัพย์ พ.ต.ท. กฤษณ์ สติชัยวัฒนานนท์ คุณปิยดา บุญเรืองขาว และผู้ให้ความช่วยเหลือที่ไม่ได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดคุณประโยชน์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบแต่บิดามารดาที่เป็นผู้ให้ชีวิตและอบรมสั่งสอนแต่ในสิ่งที่ดีงาม รวมทั้งครูบาอาจารย์ที่อบรมและสั่งสอนผู้เขียนให้มีวิชาความรู้ ประสบการณ์ สามารถนำมาปรับใช้ได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้ประสบความสำเร็จในปัจจุบัน หวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีประโยชน์ในทางวิชาการและแก่ผู้ที่สนใจ หากมีสิ่งใดที่บกพร่องผิดพลาด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1.....	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.....	5
ข้อความคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง.....	5
2.1 ลักษณะของการกระทำละเมิดทางปกครอง.....	5
2.2 ข้อความคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน.....	9
2.2.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน.....	11
2.2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน.....	14
2.2.2.1 กำหนดเป็นการลงโทษ.....	14
2.2.2.2 กำหนดน้อยกว่าความจริง.....	15
2.2.2.3 กำหนดโดยประมาณ.....	15
2.3 ประเภทของค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง.....	17
2.3.1 ค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้.....	18
2.3.2 ค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ : ความเสียหายทางจิตใจ.....	18
บทที่ 3.....	21
การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย.....	21

3.1	กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน.....	21
3.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	21
3.1.2	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	23
3.1.3	พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	26
3.1.3.1	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	28
3.1.3.2	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554.....	30
3.1.4	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	35
3.2	กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความเสียหายทางจิตใจ.....	36
3.2.1	พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551.....	36
3.2.2	พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.....	38
3.2.3	พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550.....	41
3.2.4	คำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554.....	43
3.2.4.1	เจตนารมณ์ในการออกคำแนะนำ.....	43
3.2.4.2	สาระสำคัญของคำแนะนำ.....	43
3.2.4.3	ค่าเสียหายทางจิตใจ.....	47
3.3	แนวคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ.....	48
3.3.1	แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง.....	48
3.3.1.1	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต.....	48
3.3.1.2	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย.....	48
3.3.1.3	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ.....	49
3.3.1.4	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง.....	50
3.3.1.5	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่นๆ.....	51
3.3.2	แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด.....	52
3.3.2.1	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย.....	52

3.3.2.2	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง.....	53
3.3.2.3	ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่นๆ.....	56
3.3.3	สรุปหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจจาก แนวคำพิพากษา.....	62
3.3.3.1	หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม	62
3.3.3.2	หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด	63
3.4	ผลจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ	66
3.4.1	ผลดี	66
3.4.1.1	ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองสิทธิ.....	66
3.4.1.2	ความสอดคล้องกับสังคมและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป	67
3.4.2	ผลเสีย	68
3.4.2.1	ด้านการคลังของประเทศ	68
3.4.2.2	การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้.....	70
บทที่ 4	72
การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของต่างประเทศ		72
4.1	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	72
4.1.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทน	83
4.1.1.1	รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส	83
4.1.1.2	ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส	84
4.1.1.3	รัฐบัญญัติฉบับที่เกี่ยวข้อง.....	85
4.1.1.4	แนวคำพิพากษาของศาลหรือหลักกฎหมายทั่วไป.....	87
4.1.2	แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด.....	92
4.1.2.1	ความเสียหายเพราะเสียโฉม.....	93
4.1.2.2	ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียง	94
4.1.2.3	ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา	95
4.1.2.4	ความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ.....	95
4.1.2.5	ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด.....	103

4.1.2.6 ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ	107
4.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	108
4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน	112
4.2.1.1 กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	112
4.2.1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง	115
4.2.1.3 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน	116
4.2.1.4 รัฐบัญญัติฉบับที่เกี่ยวข้อง.....	119
4.2.2 แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐ	120
4.2.2.1 ความเสียหายที่เกิดจากความทรमानเพราะการบาดเจ็บ.....	121
4.2.2.2 ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด	122
4.2.2.3 ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ	122
4.2.2.4 ความเสียหายที่เกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ	122
4.2.2.5 ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ	123
4.3 สรุปหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจของต่างประเทศ	123
4.3.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	123
4.3.1.1 ความรับผิดชอบของรัฐในการกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่	123
4.3.1.2 การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดชอบ	124
4.3.1.3 การชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน	125
4.3.1.4 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล	126
4.3.1.5 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง.....	127
4.3.1.6 การพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ	127
4.3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	130
4.3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐในการกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่	131
4.3.2.2 การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดชอบ	131
4.3.2.3 การชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน	132
4.3.2.4 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล	132
4.3.2.5 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง.....	133

4.3.2.6 การพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ	133
4.3.3 เปรียบเทียบการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	135
บทที่ 5	154
วิเคราะห์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของระบบกฎหมายไทย	154
5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง	154
5.1.1 ปัญหาความเป็นผู้เสียหาย	155
5.1.1.1 กรณีที่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย	156
5.1.1.2 กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย	162
5.1.2 ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย	170
5.1.3 ปัญหาการไม่มีทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ	174
5.1.4 ปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสม	176
5.2 ความเป็นไปได้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของระบบกฎหมายไทย	179
บทที่ 6	182
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	182
6.1 บทสรุป	182
6.2 ข้อเสนอแนะ	190
รายการอ้างอิง	196
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	200

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรืออิกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ ซึ่งเรียกรวมกันว่าฝ่ายปกครองนั้น อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่เอกชนได้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เอกชนซึ่งเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้... (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีดังกล่าวนี้ อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ และค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือความเสียหายทางจิตใจ แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ตุลาการศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โดยวินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด อันเป็นการนำหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการละเมิดทางปกครองไว้แต่อย่างใด ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดทางปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นการคืนทรัพย์สิน หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น และค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย สำหรับค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือความเสียหายทางจิตใจนั้น แม้ในความเป็นจริงผู้ถูกกระทำละเมิดอาจมีความเสียหายในลักษณะดังกล่าวด้วย แต่ปัจจุบันเป็นประเด็นที่มีปัญหาเนื่องจากมีลักษณะเป็นนามธรรม ทำให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนทำได้ยาก แม้จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองไว้ก็ตาม แต่ยังไม่มียกข้อยกเว้น

กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด (นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล) ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 กรกฎาคม 2554 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทางจิตใจได้ ดังนี้

“ข้อ 2 ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

จากคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เห็นว่ายังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนแน่นอน ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และยังไม่ครอบคลุมคดีละเมิดทางปกครองประเภทอื่น เช่น ความเสียหายทางจิตใจของผู้ได้รับบาดเจ็บจากการประสบอุบัติเหตุ หรือความเสียหายทางจิตใจของบุพการีซึ่งเกิดจากความตายของบุตรก่อนวัยอันควรที่เกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ได้เปิดโอกาสให้มีการเรียกค่าเสียหายทางจิตใจในกรณีได้รับความเสียหายจากสินค้าอันตรายถึงแก่ชีวิต สามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดานมีสิทธิเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้ด้วย กรณีดังกล่าวทำให้เห็นว่าสังคมไทยได้ยอมรับให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายประเภทนี้ได้แล้ว และในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ยอมรับให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยจึงอาจจะยังไม่เหมาะสม เป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างครบถ้วนและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องความเสมอภาคและแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมตามมาตรา 81 (2) ที่บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

ดังต่อไปนี้... (2) คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

จากปัญหาดังกล่าว ควรมีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง เพื่อจะทราบว่า มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายอย่างไร มีความเหมาะสมเป็นธรรม และคຸ້ມครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนาแนวทางในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองให้มีความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความเสมอภาคและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของศาลไทยและศาลต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ปัจจุบันศาลปกครองไทยพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง โดยใช้ดุลพินิจของตุลาการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้และวินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด และอาจกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยพิจารณาตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2554 ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมคดีละเมิดทางปกครองประเภทอื่น และยังไม่มียกข้อยกเว้นในเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในกฎหมายใด วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง โดยศึกษาแนวคิดและทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไทยและศาลต่างประเทศ

พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง ยังไม่ครอบคลุมคดีปกครองอื่นที่ไม่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ความเสมอภาค เป็นธรรม และแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐ เห็นควรศึกษา แนวคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไทยและศาลต่างประเทศ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ ของประเทศไทย อันจะก่อให้เกิดความเสมอภาคและอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายมากขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยการค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูลจากวรรณกรรมทางกฎหมาย เช่น เอกสาร หนังสือ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่างประเทศและศาลไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงผลดีและผลเสียหากมีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย

1.6.4 ทำให้เกิดการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย

1.6.5 ทำให้ตุลาการศาลปกครองของประเทศไทยสามารถนำข้อเสนอแนะไปเป็นส่วนหนึ่ง ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง ให้แก่ผู้เสียหายได้ และบุคคลที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าว

บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง

การศึกษาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองนั้น สมควรต้องทำการศึกษาลักษณะของการกระทำละเมิดทางปกครอง ข้อความคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน และประเภทของค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง โดยมุ่งศึกษาในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร เนื่องจากเป็นระบบกฎหมายเดียวกันกับระบบกฎหมายของประเทศไทย

2.1 ลักษณะของการกระทำละเมิดทางปกครอง

ความรับผิดกรณีที่มีความผิดหรือที่เรียกว่า “ละเมิด” เป็นความรับผิดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รู้สำนึกในการกระทำของตน ซึ่งได้กระทำโดยจงใจคือรู้ว่าทำให้คนอื่นเสียหายหรือกระทำด้วยความไม่ระมัดระวัง ทำให้เกิดความเสียหายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อบุคคลอื่น มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายอยู่ในฐานะเดิมเสมือนความเสียหายมิได้เกิดขึ้น¹ “ความผิด” จึงถูกใช้เป็นหลักในการกำหนดความรับผิดทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ ความรับผิดของรัฐยังครอบคลุมไปถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดในกรณีหลังไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิด แต่เป็นเรื่องที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่เสียหาย แม้จะไม่ใช้กรณีที่รัฐกระทำความผิด ดังนั้น ตามทฤษฎีจึงอาจแบ่งความรับผิดเพื่อละเมิดได้เป็น 2 ประเภท คือ²

1. ความรับผิดที่ต้องการความผิด (subjective responsibility) กล่าวคือ เป็นกรณี que ผู้กระทำจะมีความรับผิดเพื่อละเมิดก็ต่อเมื่อมีความผิด (fault) คือ จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อองค์ประกอบอื่น ๆ เป็นละเมิดแล้ว ผู้กระทำละเมิดจึงจะต้องรับผิด

2. ความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด (objective responsibility) กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำมีความรับผิดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำมีความผิด คือ จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งความรับผิดประเภทนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความรับผิดตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

อาจสรุปได้ว่า ความรับผิดที่ต้องการความผิด (subjective responsibility) อีกนัยหนึ่งคือ ความรับผิดทางละเมิด สำหรับความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด (objective responsibility) หรือความรับผิดตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย อีกนัยหนึ่งคือ ความรับผิดโดยปราศจากความผิดนั่นเอง

¹ สรุปความจาก ศนันท์กร (จำปี) โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควร์ได้, (กรุงเทพฯ :

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 47 - 48.

ความรับผิดชอบของรัฐหรือความรับผิดชอบของรัฐนั้น มีได้ทั้งความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด สำหรับความรับผิดทางละเมิด อาจแบ่งได้เป็น (1) ละเมิดทางแพ่ง และ (2) ละเมิดทางปกครอง ซึ่งความรับผิดของรัฐย่อมเกิดขึ้นได้ โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐมีภารกิจหลักทางด้านต่าง ๆ เช่น ภารกิจด้านการบริหารงาน ภายในประเทศ และภารกิจด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งการจัดทำภารกิจเหล่านี้รัฐไม่สามารถ ดำเนินการด้วยตนเองได้เพราะรัฐไม่ใช่บุคคลธรรมดา จึงต้องอาศัยฝ่ายปกครองหรืออีกนัยหนึ่ง คือหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการแทน โดยใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ แทนรัฐ การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ โดยมีเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย อันเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลคนนั้นหรือคณะบุคคลนั้น และบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นคู่กรณี ในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด³ ทำให้ในบางครั้งการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนดังกล่าว ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นอำนาจทางปกครอง ตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นการละเมิด ทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รวมถึงหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงาน ของรัฐได้

อย่างไรก็ตาม คำว่า “ละเมิดทางปกครอง” ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้ คำนิยามไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดทางปกครองของ ประเทศไทยนั้น จึงต้องนำไปเทียบเคียงกับ “ละเมิด” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420⁴ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปมาใช้ในการพิจารณา โดยมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ⁵ คือ

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำของฝ่ายปกครอง ในเอกสารประกอบการบรรยาย วิชา 565 การกระทำทางปกครอง และความรับผิดของฝ่ายปกครอง โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รุ่นที่ 7 (พ.ศ. 2548) หน้า 9.

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁵ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดฯ, (กรุงเทพฯ :นิติบรรณการ, 2544), หน้า 1. อ้างถึงใน สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส, 2552), หน้า 36 - 37.

1. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยจงใจมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง⁶ เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล แต่การกระทำโดยจงใจมิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะดังเช่นการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา⁷

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งกระทำโดยประมาท⁸ ได้แก่ กระทำ ความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่นการเป็นเจ้าของหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น

พฤติการณ์ หมายถึง เหตุภายนอกหรือปัจจัยแวดล้อมตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจมีผลต่อระดับความระมัดระวังและทำให้การใช้ความระมัดระวังของแต่ละบุคคลแตกต่างกันไป เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือสภาพของทางเดินรถขณะเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น ในส่วนของสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำนั้น ต้องสมมติบุคคลขึ้นเปรียบเทียบ โดยบุคคลที่สมมติขึ้นต้องมีสภาพร่างกายถืออย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพทางจิตใจถือในระดับทั่วไปของบุคคลในสภาพร่างกายอย่างเดียวกัน ทั้งบุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำด้วย เมื่อเปรียบเทียบกัน ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ถ้าบุคคลที่สมมติ จะกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 59 วรรคสอง กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

⁷ สุขุม ศุภนิത്യ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2543), หน้า 15.

⁸ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 59 วรรคสี่ กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

2. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย การกระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งการกระทำโดยผิดกฎหมายอาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิด เช่น การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ หรือการกระทำความผิดต่อกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอื่น นอกจากนี้ แม้มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกำหนดให้การกระทำละเมิดต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายก็ตาม แต่มาตรา 421 ได้บัญญัติว่า การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าการกระทำโดยผิดกฎหมาย อันจะเป็นการกระทำละเมิดนั้นให้หมายความรวมถึงการใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมาย ทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมายอาจเป็นกรณีที่ไม่ผิดกฎหมาย บัญญัติว่าเป็นความผิด แต่เป็นการล่วงสิทธิหรือประทุษร้ายต่อสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การใช้นามสกุลของบุคคลอื่นโดยไม่มีสิทธิ หรือการทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายโดยประมาท เลินเล่อ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิตามมาตรา 421 จะต้องเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว คือ ต้องมีเจตนาที่จะกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้เสียหาย หรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน

3. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้น มีลักษณะสำคัญคือ เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบัน หรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน และเป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

ความรับผิดชอบของรัฐหรือความรับผิดชอบของรัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ สาธารณะนั้น รัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ โดยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของหน่วยงาน

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁹ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะไปกระทำละเมิดทางปกครอง รัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

ลักษณะของการกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้น ต้องปรากฏว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำดังกล่าวเท่านั้น โดยพิจารณาจากทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา¹⁰ ดังนี้

(1) ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) ถือว่าไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งผลย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ถ้ามีการกระทำหลายอย่างอันเป็นเหตุแห่งผลก็ถือว่าเหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากันที่จะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยสรุป ทฤษฎีนี้ถือว่า การกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลนั้นมีความสำคัญเท่าๆ กันไม่ว่าจะเป็นการกระทำอันเดียวหรือหลายการกระทำต่างก็ส่งผลได้เท่ากัน แม้การกระทำอันเดียวผลจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ถือว่าเป็นผลจากเหตุอันเดียวนั้น ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ

(2) ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา ถือว่าเฉพาะการกระทำที่เป็นเหตุสำคัญซึ่งจะส่งผลตามธรรมดาหรือเป็นเหตุเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดขึ้นเท่านั้นที่ถือได้ว่าเป็นเหตุที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งจากทฤษฎีนี้ ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข เพราะถือว่า การกระทำเฉพาะแต่ที่เป็นเหตุอันเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ

ความเสียหายจากการกระทำละเมิดบางอย่างที่เกิดจากการกระทำละเมิดในครั้งแรกได้ขาดตอนไปแล้ว แต่มีเหตุแทรกซ้อนขึ้นมา ผู้กระทำละเมิดคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวหรือไม่ นั่น เหตุแทรกซ้อนนั้นคือมีการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายขึ้นหลังจากการกระทำอันแรกได้สิ้นสุดลงแล้ว

2.2 ข้อความคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน

จุดเริ่มต้นของค่าเสียหายทางละเมิดของประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) เกิดจากประมวลกฎหมายแพ่งโรมัน ซึ่งตาม “ทฤษฎีว่าด้วยหนี้” (Theory of Obligations) หนี้ละเมิด

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ... ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554. (อัดสำเนา) หน้า 6

¹⁰ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2546), หน้า 45- 46 และ 49.

เป็นประเภทหนึ่งของหนี้ในทางแพ่งที่คู่กรณีจะต้องมีการชดใช้แก่กัน โดยมุ่งหมายให้ผู้ละเมิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันกับหนี้ตามสัญญา โดยยึดความเสียหายที่แท้จริงซึ่งผู้เสียหายได้รับเป็นเกณฑ์ แล้วกำหนดค่าเสียหายไปตามนั้น โดยเหตุผลที่ว่าผู้เสียหายไม่พึงได้รับการชดใช้เกินกว่าหนี้ที่ผู้ละเมิดมีต่อตน¹¹

พื้นฐานความคิดของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด มี 2 ประการ ได้แก่¹²

(1) เป็นการเยียวยา (restitutio in intergrum) คือ การที่จะเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้น ซึ่งการที่จะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นนั้นมีหลายวิธี เช่น เอาทรัพย์สินไป การทำให้เขากลับคืนสู่ฐานะเดิมก็ต้องคืนทรัพย์สินให้เขา ถ้าคืนเป็นทรัพย์สินไม่ได้ก็ต้องคืนเป็นราคา ถ้าทำให้ชื่อเสียงเขาเสียหายก็ต้องเยียวยาให้คืนดีอาจด้วยการประกาศขอขมา ซึ่งหากยังไม่พอก็อาจต้องการใช้เงินโดยเอาเงินเข้าไปทดแทนความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาได้ด้วยวิธีอื่น เป็นต้น

(2) เป็นการลงโทษ ความมุ่งหมายของกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยและประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law System) นั้นมุ่งหมายจะเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นมิได้มุ่งหมายจะลงโทษผู้เสียหายแต่อย่างใด¹³

อย่างไรก็ตาม แม้ในมุมมองนี้ จะได้มีความพยายามแยกฐานความคิดของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกเป็นสองส่วนที่แยกกันเด็ดขาดก็ยังสามารถพิจารณาได้อีกนัยหนึ่งว่า ความจริงการเยียวยาผู้เสียหายก็เป็นการลงโทษผู้ก่อความเสียหายอยู่ด้วยในตัว โดยผู้ก่อความเสียหายถูกบังคับให้ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เขาได้ก่อให้เกิดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการเยียวยาไม่ได้เกี่ยวกับความเสียหายเท่านั้น แต่ต้องเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เท่ากับผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ทละเมิดได้ฝ่าฝืนประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองของผู้เสียหาย จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่มีทางเลือก¹⁴ กระนั้นก็ดี การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการเยียวยาผู้เสียหายมิได้เป็นการทำให้ผู้เสียหายร่ำรวยขึ้น เพราะหากเป็นเช่นนั้นอาจเป็นการลงโทษทางแพ่ง¹⁵

¹¹ คัมภีร์ แก้วเจริญ, ค่าเสียหายในคดีละเมิด วารสารกฎหมาย ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 หน้า 27.

¹² สรุปความจาก ศนันท์กร (เจ้าปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2553), หน้า 295 - 296.

¹³ De Cupis A., I Danno : Teoria Generale della Responsabilità Civile volume secondo (Giuffrè: Milano), 1979, p. 232 อ้างถึงใน ศนันท์กร (เจ้าปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2553), หน้า 296.

¹⁴ Ibid.,

¹⁵ De Cupis A., I Danno : Teoria Generale della Responsabilità Civile volume secondo (Giuffrè: Milano), 1979, p. 234 อ้างถึงใน ศนันท์กร (เจ้าปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2553), หน้า 296.

ซึ่งการลงโทษทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจมีได้เฉพาะเรื่องเบี้ยปรับ เพราะเกิดจากการตกลงกันเท่านั้น¹⁶

อาจสรุปได้ว่า เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทางปกครองก็ตาม ผู้ที่ทำการละเมิดหรือหน่วยงานทางปกครองซึ่งอีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการละเมิด แล้วแต่กรณี จำต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ซึ่งในเบื้องต้นของการที่จะชดเชยค่าเสียหายได้นั้น จะต้องมีการกำหนดค่าเสียหายก่อนโดยต้องเป็นไปตามจุดมุ่งหมายในการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากประมวลกฎหมายแพ่งของโรมันตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (theory of obligation) ในทางแพ่งดังกล่าว ในกรณีที่ไม่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ ผู้ทำการละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแทน

2.2.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน

ผู้ใดทำการละเมิดโดยก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่นแล้ว จำต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยถือหลักการว่าให้ผู้ได้รับความเสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด เช่น การคืนทรัพย์สินชนิดเดียวกับทรัพย์สินที่เสียหาย ในกรณีที่ไม่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ ผู้ทำการละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นแทน

ตามพจนานุกรม ปรากฏความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ดังนี้

ก. ค่าสินไหมทดแทนนั้น หากพิจารณาคำว่า “สินไหม” หมายถึง เงินค่าทำขวัญหรือค่าเสียหายซึ่งผู้เสียหายจะได้รับตามที่เสียหายหรือตามกฎหมายกำหนดไว้เป็นการตอบแทนในความผิดที่ได้มีผู้กระทำต่อผู้เสียหายนั้น¹⁷

ข. ความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ของประเทศไทย ตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง เงินที่ต้องชดเชยเพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือแก่บุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิด หรือการผิดสัญญา รวมทั้งทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายด้วย เช่น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด ค่าสินไหม

¹⁶ Ponzanelli G., voce “Pena Privata” in *Enciclopedia Giuridica* Istituto delle Enciclopedia Italiana fondata de Giovanni Treccani, p. 5 อ้างถึงใน ศนันท์กร (จำปี) โสทธิพันธ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสิ่งลามิควรใต้*, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2553), หน้า 296 - 297.

¹⁷ ขุนสมาหารทิศะคดี (เป็ โปรคุปต์) พจนานุกรมกฎหมาย บรรจุคำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาล สำหรับความสะดวกในผู้ใคร่ศึกษาและผู้ต้องการทราบ พิมพ์ในประเทศสยามเป็นครั้งแรก พ.ศ. 2474 (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2549), หน้า 378. อ้างถึงใน ศนันท์กร (จำปี) โสทธิพันธ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสิ่งลามิควรใต้*, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2550), หน้า 252.

ทดแทนในการไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ เมื่อพิจารณาความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับละเมิดแล้ว อาจสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินที่ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายเพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินและทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนั่นเอง

ค. ความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ตามที่ปรากฏในพจนานุกรมกฎหมายของต่างประเทศ คือ คำว่า “Remedy” หมายถึง The means of enforcing a right or preventing or redressing a wrong ; legal or equitable relief.¹⁸ (วิธีการในการบังคับตามสิทธิหรือป้องกันหรือเยียวยาความเสียหาย ; การบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายหรือตามความเป็นธรรม)¹⁹ ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ดังกล่าวแล้ว อาจสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนเป็นการบังคับตามสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยเป็นวิธีการเยียวยาความเสียหายหรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายหรือตามความเป็นธรรม

“ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย” เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าการเรียก “ค่าเสียหาย” ธรรมดา ซึ่งหมายถึงค่าเสียหายเป็นเงินเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ²⁰

(1) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงิน ซึ่งในกฎหมายไทยเรียกว่า ค่าเสียหาย

(2) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในรูปแบบที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นการคืนทรัพย์สิน การเอาทรัพย์สินประเภทเดียวกันมาคืน การคืนราคาทรัพย์สิน เป็นต้น อันเป็นลักษณะเดียวกับที่เป็นอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน²¹

สำหรับประเทศไทย คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าเสียหาย” ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ปรากฏว่าได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 438²² ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไป

¹⁸ BRYAN A. GARNER, Black's Law Dictionary, Seventh Edition (The United States of America :West Publishing co, 1999), p. 1296.

¹⁹ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด, (กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ), หน้า 3.

²⁰ ศนันทกร (จำปี) โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมัครได้, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553), หน้า 294.

²¹ De Cupis A., *I Danno : Teoria Generale della Responsabilit  Civile* volume secondo (Giuffr : Milano), 1979, p. 231 อ้างถึงใน ศนันทกร (จำปี) โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมัครได้, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553), หน้า 294.

²² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยให้ศาลมีดุลพินิจในการกำหนดวิธีการและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดจะพึงใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินที่เสียไป หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมถึงค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ เพราะละเมิดนั้นด้วย ดังนั้น ผู้ทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเมิดของตน แม้เป็นความเสียหายที่ผู้ทำละเมิดไม่อาจคาดหมายได้ตามทฤษฎีเจือใจ หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) มากกว่าทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา และศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความรับผิดโดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นเกณฑ์²³

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน เช่น มาตรา 222 วรรคหนึ่ง²⁴ ที่กำหนดให้การเรียกเอาค่าเสียหาย ได้แก่ การเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการไม่ชำระหนี้ได้ กรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะป็นกรณีที่ทำให้ผู้ถูกทำละเมิดเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ทำละเมิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับกรณีดังกล่าวตามมาตรา 420²⁵ เป็นต้น

สำหรับความหมายของคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” ตามคำนิยามของนักวิชาการนั้น ได้มีการอธิบายว่า เมื่อบุคคลใดก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำและการงดเว้นการกระทำที่เกิดขึ้นก็ย่อมเป็นการชอบธรรมที่จะต้องชดใช้ความเสียหายดังกล่าวและทำขวัญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

²³ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2546), หน้า 185.

²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ให้แก่ผู้เสียหายนั้น กฎหมายจึงบังคับว่าบุคคลนั้นจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย²⁶ หรืออธิบายว่า คือการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สิน อันผู้เสียหายต้องเสียหายไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้²⁷

อาจสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทน คือ ทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงใช้เพื่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากการกระทำละเมิด ซึ่งผู้กระทำละเมิดต้องคืนทรัพย์สินที่ผู้เสียหายเสียไปเนื่องจากการกระทำละเมิด อันเป็นการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนมิได้มีการกระทำละเมิด สำหรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยโดยกำหนดให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด กล่าวคือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระทำละเมิดและข้อเท็จจริงอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และค่าสินไหมทดแทนนั้นหมายความรวมถึงค่าเสียหายด้วย

2.2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน²⁸

สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยทั่วไปนั้น อาจสรุปได้ 3 วิธี คือ กำหนดเป็นการลงโทษ กำหนดน้อยกว่าความจริง และกำหนดโดยประมาณ

2.2.2.1 กำหนดเป็นการลงโทษ

วิธีนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดที่มีลักษณะหรือมีพฤติการณ์ร้ายแรง ออกอาจ ทำหายอำนาจกฎหมายของบ้านเมือง ศาลจึงใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริง หรือสูงกว่าปกติ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ทำละเมิด ซึ่งวิธีนี้มีวัตถุประสงค์ต่างจากการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการทดแทนความเสียหายโดยปกติซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะมีการละเมิด เนื่องจากเป็นค่าเสียหายพิเศษซึ่งมากกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง ๆ โดยวิธีนี้เป็นวิธีการกำหนดค่าเสียหายอันมีลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมาย Common Law

²⁶ วารี นาสกุล, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดกรงานนอกสั่ง และลามิควรได้, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : วิบูลย์กิจการพิมพ์, 2544), หน้า 246.

²⁷ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2549), หน้า 178.

²⁸ สรุปความจาก เพ็ง เพ็งนิต, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ศิริบรรณจักษ์ สเตชันนารี, 2545), หน้า 376 – 392.

2.2.2.2 กำหนดน้อยกว่าความจริง

วิธีนี้เป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ชดเช้นน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง ทั้งนี้ เพราะเหตุที่เกิดความเสียหายขึ้นนั้นผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี²⁹ คือ กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย และกรณีผู้เสียหายไม่ช่วยบรรเทาความเสียหาย

1) กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย หมายความว่า ผู้กระทำละเมิดได้ทำละเมิด โดยผู้เสียหายมีส่วนที่เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย ซึ่งผู้เสียหายอาจมีส่วนผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยส่วนผิดนั้น หมายถึง ส่วนผิดในเรื่องการทำละเมิดไม่ใช่ส่วนผิดในเรื่องเหตุอื่น และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีโต้แย้งข้อที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย ขึ้นต่อสู้ ศาลก็ย่อมมีอำนาจยกเอาเหตุที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดด้วยขึ้นมาเป็นเหตุลดค่าเสียหายลงตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ ดังนั้น ศาลจึงอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ต่ำกว่าความเสียหายที่แท้จริงได้

2) กรณีที่ผู้เสียหายไม่ช่วยบรรเทาความเสียหาย เป็นกรณีที่ผู้ทำละเมิดไม่อาจคาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงผิดปกติ โดยผู้เสียหายละเลยไม่เตือนก่อน หรือเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายละเลยไม่บำบัดป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย โดยเมื่อเกิดความเสียหายจากการทำละเมิดขึ้นแล้ว ฝ่ายผู้เสียหายอาจบรรเทาความเสียหายได้ แต่ไม่บรรเทาความเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลอาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายน้อยลงได้

2.2.2.3 กำหนดโดยประมาณ

วิธีนี้เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลกำหนดค่าเสียหายโดยการประมาณ ซึ่งใช้ทั้งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่โจทก์นำสืบค่าเสียหายไม่ได้ หรือกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องประเภทความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน

คดีละเมิดทางปกครองเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างไปจากทางกฎหมายเอกชน กล่าวคือ เป็นคดีที่สืบเนื่องมาจากนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐโดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง โดยฝ่ายรัฐเป็นผู้ปกครองและมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง จึงมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน การใช้อำนาจทางปกครองของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม แต่ในทางกฎหมายเอกชนนั้น เป็นความสัมพันธ์

²⁹ สรุปลงความจาก เพ็ง เพ็งนิติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ศิริบรรจักษ์ สดชื่นนารี, 2545), หน้า 178.

ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง ผู้ก่อนนิติสัมพันธ์มีสถานะเท่าเทียมกันโดยมุ่งถึงผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก อาศัยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากยึดถือหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยนิติสัมพันธ์เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

ในระบบกฎหมายมหาชนไม่มีประมวลกฎหมายที่ค่อนข้างสมบูรณ์อย่างในระบบกฎหมายเอกชน แต่มีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเป็นจำนวนมาก จึงมีความต้องการ “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่สร้างเอกภาพให้กฎหมายมหาชน แต่อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายมหาชนทั่วไปนั้น ไม่มีบทบัญญัติใดระบุไว้ ศาลปกครองของไทยจึงได้พิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองด้วยการนำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายมหาชนในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ดังนี้

1) ศาลปกครองใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความจริง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 442³⁰ ประกอบกับมาตรา 223³¹ กล่าวคือ ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้เสียหายด้วยหรือผู้เสียหายมีส่วนในการทำความผิด ศาลปกครองจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายผู้เสียหายโดยอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ คือ พิจารณาว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะผู้กระทำละเมิดหรือผู้เสียหายเป็นผู้ก่อมากน้อยกว่ากันเพียงใด ดังนั้น จำนวนค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ ศาลปกครองจึงกำหนดให้แก่ผู้เสียหายโดยหักส่วนความรับผิดชอบของผู้เสียหายออกด้วย ค่าเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจึงน้อยกว่าความจริง

2) ศาลปกครองใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง³² ซึ่งบัญญัติให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายได้ กล่าวคือ กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์

³⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 442 ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 223 ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่านี่อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ไซ้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้เสียหายจะมีแต่เพียงละเลยไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้ถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดบดบัง หรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 220 นั้นท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

³² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งการประมาณการว่าสมควรกำหนดค่าเสียหายให้มากน้อยเพียงใดนั้น ศาลจะพิจารณาจากฐานะและสภาพสังคมของผู้เสียหายด้วย

ค่าเสียหายโดยประมาทนี้ใช้ในกรณีที่มีผู้เสียหายกล่าวอ้างว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแต่ไม่สามารถพิสูจน์ค่าเสียหายได้ หรือใช้ในกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือความเสียหายทางจิตใจ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 446³³ และมาตรา 447³⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย หรืออนามัย หรือเสรีภาพ ผู้เสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ แต่สิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่สามารถโอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่ สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว และหญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุลากรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้ได้ สำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายแก่ชื่อเสียงนั้น เมื่อได้ร้องขอต่อศาล ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นหรืออีกนัยหนึ่งคือผู้ทำละเมิด จัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหาย หรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันมีลักษณะเป็นการลงโทษนั้น ยังไม่ปรากฏว่าศาลปกครองของไทยจะใช้วิธีนี้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองแต่อย่างใด อาจสรุปได้ว่า ปัจจุบันศาลปกครองของไทยกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองเพียง 2 ลักษณะ คือ กำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความจริง และกำหนดค่าเสียหายโดยประมาทเท่านั้น แต่ยังไม่มีการกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด

2.3 ประเภทของค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง

กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการกระทำละเมิดทางปกครองนั้น เมื่อผู้เสียหายซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐหรือโดยยื่นคำฟ้องต่อศาล แล้วแต่กรณี

³³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 446 ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดีผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

อนึ่ง หญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุลากรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้

³⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหาย หรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐหรือศาลดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองของศาลเป็นเช่นเดียวกับ การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางแพ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากศาลใช้ดุลพินิจกำหนด ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกัน

ค่าสินไหมทดแทนมีลักษณะสำคัญ ดังนี้³⁵

1. เป็นการชดใช้ทดแทนความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริงๆ
2. ปกติฝ่ายผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับให้ปรากฏต่อศาล
3. อาจผ่อนชำระค่าเสียหายได้เป็นงวดๆ หรือรายปี

นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง มีทั้งกรณีที่สามารถคำนวณ เป็นเงินได้ และไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ : ความเสียหายทางจิตใจ ดังนี้

2.3.1 ค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้

สำหรับค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ เช่น รายได้ที่ขาดไป ค่าใช้จ่ายที่เสียไปเนื่องจากการกระทำละเมิด ราคาทรัพย์สินที่เสียหาย เป็นต้น โดยใน การกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ดังนั้น การคำนวณค่าสินไหมทดแทน อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ของหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐ และศาลนั้นจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้หน่วยงานของรัฐเนื่องจากการละเมิด ทางปกครองนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่ผู้เสียหาย เนื่องจากความเสียหายดังกล่าวสามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามจำนวน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โดยสามารถพิจารณาจากเอกสารและหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏ มีจำนวนที่แน่นอน และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี

2.3.2 ค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ : ความเสียหายทางจิตใจ

สำหรับค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรืออีกนัยหนึ่งคือ ความเสียหายทางจิตใจ เช่น ความเจ็บปวดทรมานกาย ความทุกข์ทรมานใจ การเสื่อมเสีย ชื่อเสียง ความเสียหายเกี่ยวกับกรณีใบหน้าเสียโฉม ร่างกายพิการต่างๆ เป็นต้น นั้น เกิดจาก การกล่าวอ้างของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นกรณีที่พิสูจน์ได้ยากและไม่อาจคำนวณได้เป็นเงิน หรือถึงแม้ว่าอาจคำนวณเป็นเงินได้ แต่เป็นเรื่องที่ยากที่จะสามารถคำนวณจำนวนค่าสินไหม ทดแทนได้ตรงตามความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ ในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือความเสียหายทางจิตใจ อย่างชัดเจน ดังนั้น การคำนวณค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือ ความเสียหายทางจิตใจของหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐและ

³⁵ คัมภีร์ แก้วเจริญ, ค่าเสียหายในคดีละเมิด วารสารกฎหมาย ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 หน้า 28 - 29.

กาลนั้น มีปัญหามากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุผลดังกล่าว ศาลจึงมักจะใช้ดุลพินิจ ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเป็นหลัก โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับบทบัญญัติ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับการกระทำละเมิดทางปกครองในแต่ละกรณี

จากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง สรุปได้ว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในทางกฎหมายมหาชน เป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้ที่เสียหาย โดยเป็นความรับผิดชอบที่ต้องการความผิด (subjective responsibility) กล่าวคือ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ หน่วยงานทางปกครองหรือ อีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมาย ทำให้ บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ดังกล่าว แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หาก มีผลกระทบต่อสิทธิและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว ย่อมต้องรับผิดชอบ ด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น หากผู้เสียหายไม่พอใจการชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนของฝ่ายปกครอง ย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลและมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนด ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ ซึ่งบางคดีอาจมีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ทางจิตใจด้วย ซึ่งลักษณะของการกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้น ต้องปรากฏว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำดังกล่าวเท่านั้น โดยพิจารณาจากทฤษฎีเงื่อนไขหรือ ทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non)

คดีละเมิดทางปกครองเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชน ซึ่งในระบบกฎหมายมหาชน ไม่มีประมวลกฎหมายที่ค่อนข้างสมบูรณ์อย่างในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น ในการพิจารณา กำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองจึงนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าเสียหาย ทางละเมิดในคดีละเมิดทางแพ่งซึ่งเป็นเรื่องทางกฎหมายเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย แพ่งมาใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายมหาชนในฐานะหลักกฎหมาย ทั่วไป

สำหรับจุดเริ่มต้นของค่าเสียหายทางละเมิดของประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) เกิดจากประมวลกฎหมายแพ่งโรมัน ซึ่งตาม “ทฤษฎีว่าด้วยหนี้” (Theory of Obligations) นั้น หนี้ละเมิดเป็นประเภทหนึ่งของหนี้ในทางแพ่งที่คู่กรณีจะต้องมีการชดใช้แก่กัน โดยมีมุ่งหมายให้ ผู้ละเมิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันกับหนี้ตามสัญญา โดยยึดความเสียหาย ที่แท้จริงซึ่งผู้เสียหายได้รับเป็นเกณฑ์ แล้วกำหนดค่าเสียหายไปตามนั้น โดยเหตุผลที่ว่าผู้เสียหาย ไม่พึงได้รับการชดใช้เกินกว่าหนี้ที่ผู้ละเมิดมีต่อตน โดยมีพื้นฐานความคิดของการชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด 2 ประการ ได้แก่ (1) เป็นการเยียวยา (restitutio in intergrum)

คือ การที่จะเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้น และ (2) เป็นการลงโทษ

ความมุ่งหมายของกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยและประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law System) นั้น มุ่งหมายจะเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้น มิได้มุ่งหมายจะลงโทษผู้เสียหายแต่อย่างใด และการกำหนดค่าเสียหายต้องเป็นไปตามจุดมุ่งหมายในการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากประมวลกฎหมายแพ่งของโรมันตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (theory of obligation) ในทางแพ่งดังกล่าว ในกรณีที่ไม่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ ผู้ทำละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแทน อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้อีกนัยหนึ่งว่า ความจริงการเยียวยาผู้เสียหายก็เป็นการลงโทษผู้ก่อความเสียหายอยู่ด้วยในตัว โดยผู้ก่อความเสียหายถูกบังคับให้ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เขาได้ก่อให้เกิดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการเยียวยาไม่ได้เกี่ยวกับความเสียหายเท่านั้น แต่ต้องเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เท่ากับผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ทำละเมิดได้ฝ่าฝืนประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองของผู้เสียหาย จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่มีทางเลือก ซึ่ง “ค่าสินไหมทดแทน” คือ ทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สิน ค่าเสียหายอันจะพึงใช้เพื่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากการกระทำละเมิด รวมถึงค่าเสียหายซึ่งเป็นเงินด้วย สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยทั่วไปนั้น อาจสรุปได้ 3 วิธี คือ (1) กำหนดเป็นการลงโทษ (2) กำหนดน้อยกว่าความจริง และ (3) กำหนดโดยประมาณ ซึ่งเป็นกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องประเภทความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินหรือความเสียหายทางจิตใจ

ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครอง มีทั้งกรณีที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ : ความเสียหายทางจิตใจ ซึ่งการคำนวณค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ของหน่วยงานของรัฐและศาลนั้นจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด แต่มีปัญหาในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ : ความเสียหายทางจิตใจที่ผู้เสียหายกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นกรณีที่พิสูจน์ได้ยากและไม่อาจคำนวณได้เป็นเงิน หรือถึงแม้ว่าอาจคำนวณเป็นเงินได้ แต่เป็นเรื่องที่ยากที่จะสามารถคำนวณจำนวนค่าสินไหมทดแทนได้ตรงตามความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ปัจจุบันศาลปกครองของไทยกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองเพียง 2 ลักษณะ คือ กำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความจริง และกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณเท่านั้น แต่ยังไม่มีการกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด

บทที่ 3

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง ของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร และมีระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งแต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่แตกต่างกัน โดยศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐหรือคดีปกครอง และศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป เช่น คดีแพ่ง คดีอาญา เป็นต้น ในบทนี้มุ่งเน้นศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย

3.1 กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคำหนดค่าสินไหมทดแทน

การศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาคำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยนั้น ควรต้องศึกษากฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจแนวคิดในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปีพุทธศักราช 2550 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติมาตรา 223³⁷ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้ง

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1 วันที่ 24 สิงหาคม 2550 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 ซึ่งเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจของศาลปกครองดังกล่าวไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับ เรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) จึงมีคำวินิจฉัยไม่รับ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่ง การฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำและการงดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามที่ กำหนดในมาตรา 244 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 29 (1) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติว่า ผู้ตรวจการ แผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³⁸ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งตำแหน่ง นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลหนองปลิง แต่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการ เลือกตั้ง) ได้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 1 ปี ตามคำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่เป็นเงินจำนวน 265,791.56 บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเรียกให้ชดใช้เงินค่าใช้จ่ายเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ใช้อำนาจพิจารณาและวินิจฉัยข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนการให้เพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามความในมาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 235 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 236 (5) ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁹ นอกจากนี้ มาตรา 218⁴⁰ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจ

³⁸ คำสั่งที่ ร.244/2556 คำร้องที่ ร.355/2555

³⁹ คำสั่งที่ ร.464/2553 คำร้องที่ ร.141/2553

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 218 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ ในอำนาจของศาลอื่น

พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น จึงอาจกล่าวได้ว่าคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ที่มีได้เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมได้หากเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 218 ดังกล่าว

สำหรับสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60⁴¹ ได้บัญญัติให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดสามารถฟ้องหน่วยงานดังกล่าวของรัฐได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

3.1.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴²

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3⁴³ ได้กำหนดคำนิยามของ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และนิยามของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

⁴² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1 วันที่ 10 ตุลาคม 2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ

ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

สำหรับประเภทคดีพิพาททางปกครองที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้นั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง⁴⁴ คือ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง นอกจากนี้ วรรคสองของมาตราดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชน

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์

และครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด⁴⁵ ซึ่งได้แก่ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น⁴⁶

สำหรับคดีพิพาทที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ตนนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรืออีกนัยหนึ่งคือ “คดีละเมิดทางปกครอง” ซึ่งในการพิพากษาคดีดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายหรืออาจจะบาดเจ็บหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือ

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ...

(2) ...

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72⁴⁸ อีกทั้ง ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี⁴⁹ ศาลปกครองจึงจะสามารถรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้

3.1.3 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵⁰

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดหรือไม่ เพียงใด รวมถึงวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 4⁵¹ บัญญัติคานิยามของ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ไว้เพื่อความชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้มิได้มีการบัญญัติคานิยามของ “ละเมิด” ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิด จึงต้องเทียบเคียงกับกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยการพิจารณาจากคานิยามตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายนั้น หน่วยงานของรัฐไม่ใช่บุคคลธรรมดาโดยปกติจึงไม่อาจกระทำละเมิดด้วยตนเองได้ เนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองกระทำโดยผู้แทนของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรืออีกนัยหนึ่งคือเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำการแทน ดังนั้น หากในการกระทำการแทนของบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายแล้ว หน่วยงาน

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

⁵⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 25 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

⁵¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดย่อมต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และแม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ก็ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ⁵² แต่ถ้าในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้⁵³ หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรืออีกนัยหนึ่งคือค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นได้ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยในการใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนั้น หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 8⁵⁴ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะนำมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าการกระทำละเมิดนั้นมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว

⁵² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

⁵³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

⁵⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

โดยสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าวนั้น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องได้ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง⁵⁵ และหากหน่วยงานของรัฐนั้นเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีละเมิดทางปกครอง แต่ถ้ามิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีละเมิดทางแพ่ง

3.1.3.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵⁶

คณะรัฐมนตรีมีมติให้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ กรณีที่ความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้หน่วยงานของรัฐไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไปในภายหลัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ โดยค่างถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ ซึ่งในระเบียบนี้แบ่งออกเป็น 2 หมวด

⁵⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

⁵⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 113 ตอนพิเศษ 39 ง วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเป็นวันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

โดยหมวด 1 เป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหมวด 2 เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ตามคำนิยามในข้อ 4⁵⁷ ของระเบียบดังกล่าว “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และ “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ในหมวด 1 โดยคำนิยามของ “หน่วยงานของรัฐ” เป็นไปตามข้อ 6⁵⁸ ซึ่งหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ กรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว⁵⁹ ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะดำเนินการชดเชยเป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน หรือชดเชยเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจากข้างต้น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน อันเป็นการแทนการชำระเงินก็ได้⁶⁰

⁵⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

⁵⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 6 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

⁵⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

⁶⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดเชยเป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิมโดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

ถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ในหมวด 2 นิยามของ “หน่วยงานของรัฐ” จะเป็นไปตามข้อ 30⁶¹ ซึ่งหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับการให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากนำความดังกล่าวมาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายโดยอนุโลม⁶²

3.1.3.2 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554⁶³

กระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามความในข้อ 34 วรรคหนึ่ง⁶⁴ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกประกาศฉบับนี้ โดยกำหนดวิธีปฏิบัติในการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เพื่อเป็นการลดขั้นตอนดำเนินการให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในประกาศนี้ได้กำหนดค่านิยามของ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และ “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁵

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

...

⁶¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 30 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

⁶² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 38 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไต่เบี่ยหรือไม่ หรือจะไต่เบี่ยให้ชดใช้เพียงใด และให้นำข้อ 22 ถึงข้อ 29 มาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายโดยอนุโลม

⁶³ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 5 เล่ม 128 ตอนพิเศษ 126 ง วันที่ 20 ตุลาคม 2554 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2554 ซึ่งเป็นวันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

⁶⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้อื่นค่าชด ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

⁶⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และผู้เสียหาย ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหาย แล้วแต่กรณียื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอได้ดำเนินการตามขั้นตอนในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากเห็นว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณากำหนดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน แก่ร่างกายหรือชีวิต ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้⁶⁶ ซึ่งได้แก่ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนนั้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมโดยมีหลักฐาน เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าซ่อมตามใบเสร็จรับเงินของบริษัท ห้างหรือร้านที่ทำการซ่อม และใบกำกับภาษี เป็นต้น โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินดังกล่าวตามความเหมาะสมและเป็นธรรม และคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินโดยอนุโลมตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังกำหนดในการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ⁶⁷ สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษา

ข้อ 1 ในประกาศนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁶⁶ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 2 ในกรณีที่ผู้เสียหาย ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอได้ดำเนินการตามขั้นตอนในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว หากเห็นว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน แก่ร่างกายหรือชีวิต ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามข้อ 3 หรือข้อ 4 แล้วแต่กรณี

⁶⁷ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมโดยมีหลักฐาน เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าซ่อมตามใบเสร็จรับเงินของบริษัท ห้างหรือร้านที่ทำการซ่อม และใบกำกับภาษี เป็นต้น

ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม แล้วนำเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งพิจารณาส่งการต่อไป

การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินเพื่อให้ได้ราคาทรัพย์สินสุทธิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังกำหนดในการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ โดยอนุโลม

พยาบาล ให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 50,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของสถานพยาบาลมาแสดงเป็นหลักฐาน (2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย โดยแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก ผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยต้องขาดประโยชน์การทำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาของผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย และกรณีที่สอง กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาของผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัวแต่ไม่เกิน 2 เดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย (3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่าผู้เสียหายที่ต้องสูญเสียอวัยวะไปนั้นตกเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญของอวัยวะที่สูญเสียไป โดยให้พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้นทำให้เป็นอุปสรรคหรือเสียความสามารถในการทำงานหรือในการประกอบวิชาชีพหรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่าอวัยวะส่วนใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ให้เทียบเคียงกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพ ขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ ให้จ่ายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย (4) ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น ให้ชดใช้ตามที่จ่ายจริง ไม่เกิน 40,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย (5) ค่าขาดไร้อุปการะ ให้พิจารณาว่าทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายนั้นต้องเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจ่ายให้ทายาทคนละ 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย⁶⁸

⁶⁸ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 50,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของสถานพยาบาลมาแสดงเป็นหลักฐาน

(2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย

ก. กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยต้องขาดประโยชน์การทำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาของผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอและพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนแล้วต้องแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว หากผู้ยื่นคำขอพอใจ หน่วยงานของรัฐต้องเบิกจ่ายเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอตอบรับผลการวินิจฉัย⁶⁹ กรณีที่ผู้ยื่นคำขอยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้ยื่นคำขอมีสติพิพ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดีภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย⁷⁰ สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าจำนวนที่กล่าวมาข้างต้น หรือค่าสินไหมทดแทนกรณีอื่นอันพึงมีนอกเหนือจากประกาศนี้ ให้หน่วยงานของรัฐขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายการนี้⁷¹

ตามทบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ข. กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ไม่สามารถไปทำงานได้โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหายไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัวแต่ไม่เกิน 2 เดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่าผู้เสียหายที่ต้องสูญเสียอวัยวะไปนั้นตกเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญของอวัยวะที่สูญเสียไป โดยให้พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้นทำให้เป็นอุปสรรคหรือเสียความสามารถในการทำงานหรือในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่าอวัยวะส่วนใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดให้เทียบเคียงกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสพภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ ให้จ่ายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(4) ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น ให้ชดใช้ตามที่จ่ายจริง ไม่เกิน 40,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

(5) ค่าขาดไร้อุปการะ ให้พิจารณาว่าทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายนั้นต้องเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจ่ายให้ทายาทคนละ 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

⁶⁹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 7 การเบิกจ่ายเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้กระทำภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอตอบรับผลการวินิจฉัยตามข้อ 6

⁷⁰ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 6 ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยแก่ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว กรณีเป็นที่พอใจของผู้ยื่นคำขอให้ดำเนินการตามข้อ 7 ต่อไป

กรณีผู้ยื่นคำขอยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้ยื่นคำขอมีสติพิพ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ที่มีอำนาจพิจารณาคดีภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

⁷¹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 8 ค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดตามข้อ 3 และข้อ 4 หรือค่าสินไหมทดแทนกรณีอื่น อันพึงมีนอกเหนือจากประกาศนี้ ให้หน่วยงานของรัฐขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายการนี้

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในหมวด 2 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับการให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากรำความดังกล่าวมาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายโดยอนุโลม โดยมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ กรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน หรือชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจากข้างต้น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน อันเป็นการแทนการชำระเงินก็ได้

นอกจากนี้ ได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติในการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และผู้เสียหาย ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหายแล้วแต่กรณี ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอได้ดำเนินการตามขั้นตอนในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากเห็นว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา กำหนดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน แก่ร่างกายหรือชีวิตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิตนั้น โดยสรุปมี 5 กรณี คือ 1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล 2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย 3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย 4) ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น และ 5) ค่าขาดไร้อุปการะ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน

3.1.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷²

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกได้ว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายฉบับใดของไทย ดังนั้น จึงต้องนำคำนิยามของการกระทำละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420⁷³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง นอกจากนี้ ในการที่ศาลปกครองจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพียงใดนั้น ศาลปกครองจะนำบทบัญญัติต่างๆ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี เช่น กรณีที่ศาลปกครองพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายด้วยการคืนทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจ โดยวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ตามมาตรา 438⁷⁴ แต่ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยแล้ว มาตรา 442⁷⁵ ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยแล้ว หนี้อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ โดยคำนึงถึงว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร⁷⁶ ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย

⁷² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 169 ตอนที่ 42 หน้า 1 วันที่ 8 เมษายน 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2535 ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁷⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

⁷⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 442 ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁷⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 223 ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าหนี้อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้นต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ ท่านให้ใช้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้เสียหายจะมีแต่เพียงละเลยไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้สึกถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างไรร้ายแรงผิดกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดปกป้อง หรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรา 220 นั้น ท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ผู้นั้นชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในเวลาอนาคตด้วย และถ้าในเวลาพิพาทคดี เป็นพันวิสัยที่ศาลจะหยั่งรู้ได้แม้ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีได้ตามมาตรา 444⁷⁷ ในกรณีที่การกระทำละเมิดทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ แต่สิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่อาจโอนให้บุคคลอื่นได้ และไม่ตกทอดไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว อีกทั้ง หญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุสศีลธรรมแก่ตน ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 446⁷⁸ เป็นต้น

3.2 กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความเสียหายทางจิตใจ

การศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย นอกจากต้องศึกษากฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรศึกษากฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้ จากการค้นคว้าปรากฏกฎหมายและแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551⁷⁹

พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลสำคัญ คือ สินค้าในปัจจุบันไม่ว่าจะผลิตภายในประเทศหรือนำเข้า มีกระบวนการผลิตที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงขึ้น การที่ผู้บริโภคจะตรวจพบว่าสินค้าไม่ปลอดภัยกระทำได้ยาก เมื่อผู้บริโภคนำสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไปใช้อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้บริโภคหรือบุคคลอื่นได้ แต่การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายมีความยุ่งยาก เนื่องจากภาระในการพิสูจน์ถึง

⁷⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 444 ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพาทคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แม้ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่า ยังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 446 ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดีผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบทอดไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

อนึ่ง หญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุสศีลธรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้

⁷⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 36 ก หน้า 17 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2551 ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำผิดของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าตกเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหายตามหลักกฎหมายทั่วไป เพราะยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายที่เกิดจากสินค้าโดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในความเสียหายของผู้ผลิตหรือผู้เกี่ยวข้องไว้โดยตรง จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ อันจะมีผลให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม⁸⁰

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติคำนิยามที่สำคัญ ได้แก่ “ความเสียหาย” และ “ความเสียหายต่อจิตใจ” ไว้ในมาตรา 4⁸¹ โดย “ความเสียหาย” นั้น นอกจากจะหมายถึงความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สินแล้ว ยังรวมถึงจิตใจด้วย สำหรับ “ความเสียหายต่อจิตใจ” ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยหมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายต่อจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม⁸² และเพื่อให้ผู้ประกอบการต้องรับผิด ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และมูลนิธิซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา

⁸⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สินค้าในปัจจุบันไม่ว่าจะผลิตภายในประเทศหรือนำเข้า มีกระบวนการผลิตที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงขึ้นเป็นลำดับการที่ผู้บริโภคจะตรวจพบว่าสินค้าไม่ปลอดภัยกระทำได้ยาก เมื่อผู้บริโภคนำสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไปใช้อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้บริโภคหรือบุคคลอื่นได้ แต่การฟ้องคดีในปัจจุบันเพื่อเรียกค่าเสียหายมีความยุ่งยาก เนื่องจากภาระในการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำผิดของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าตกเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหายตามหลักกฎหมายทั่วไป เพราะยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายที่เกิดจากสินค้า โดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้ผลิตหรือผู้เกี่ยวข้องไว้โดยตรง จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ อันจะมีผลให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ตลอดจนได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรมจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁸¹ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงความเสียหายต่อตัวสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น

“ความเสียหายต่อจิตใจ” หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัวความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายต่อจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

⁸² พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

มาตรา 5 ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม

แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการผู้ใด⁸³ นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจด้วย⁸⁴

โดยสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยเป็นอันขาดอายุความเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่มีการขายสินค้านั้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย⁸⁵

3.2.2 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551⁸⁶

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลสำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลาและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ระบบวิธีพิจารณาคดีในพระราชบัญญัติ

⁸³ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

มาตรา 6 เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการผู้ใด

⁸⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

มาตรา 11 นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ

(2) ...

⁸⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

มาตรา 12 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่มีการขายสินค้านั้น

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย

⁸⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 38 ก หน้า 32 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2551 ซึ่งเป็นวันที่พ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ดังกล่าวเอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไข เยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ⁸⁷

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติ คำนิยามของ “คดีผู้บริโภค” ไว้ อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภค หรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งได้แก่⁸⁸ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือ มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ (2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (1) หรือ (2) และ (4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับความหมาย ของ “ผู้บริโภค” นั้น ปรากฏคำนิยามหมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย และ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบการธุรกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการตามกฎหมาย เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย⁸⁹ ดังนั้น เมื่อ

⁸⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาด ความรู้ในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการตลอดจนเทคนิคการตลาดของผู้ประกอบการธุรกิจ ทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญา เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการ เรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลาและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของ ตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจนบางครั้งนำไปสู่การใช้วิธีการที่รุนแรงและ ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างผู้ประกอบการกับกลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ของประเทศ สมควรให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการ แก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริม ให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁸⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่า ด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้ โดยให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริโภคให้ชัดเจน และให้นำ บทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 25 ก หน้า 1 วันที่ 18 มีนาคม)

⁸⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีผู้บริโภค” หมายความว่า

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติบัญญัติให้ผู้บริโภค รวมถึงผู้เสียหายและผู้ประกอบธุรกิจ รวมถึงผู้ประกอบการ ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย กรณีที่ ผู้บริโภคเห็นว่าตนได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยได้รับความเสียหาย ต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย ทรัพย์สิน และได้รับความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายต่อจิตใจ อย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันอันเป็นความเสียหายต่อจิตใจ ผู้บริโภคนั้นย่อมนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลได้

กรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบได้ ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกาย ของผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ โดยต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ ถึงความเสียหาย⁹⁰ และภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีผู้บริโภค ซึ่งดำเนินการโดยผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม ทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าผู้บริโภค หรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนำคดีมาฟ้องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เรียกร้องค่าเสียหาย เกินสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้รับการยกเว้นทั้งหมดหรือ แต่บางส่วนต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ หากไม่ปฏิบัติตาม ให้ศาล มีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้⁹¹

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตาม กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึง ผู้ประกอบการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

⁹⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

มาตรา 13 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของ ผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย

⁹¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

มาตรา 18 ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย การยื่นคำฟ้อง ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีผู้บริโภคซึ่งดำเนินการโดยผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ให้ได้รับยกเว้น ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด

ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนำคดีมาฟ้องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เรียกร้อง ค่าเสียหายเกินสมควร ประพฤติตนไม่เรียบร้อย ดำเนินกระบวนการพิจารณาอันมีลักษณะเป็นการประวิงคดีหรือไม่จำเป็น หรือ มีพฤติการณ์อื่นที่ศาลเห็นสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้รับการยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อศาล ภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ หากไม่ปฏิบัติตาม ให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ..

3.2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550⁹²

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลสำคัญเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้การสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน จึงตราพระราชบัญญัตินี้โดยกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้⁹³

ตามคำนิยามในบทบัญญัติมาตรา 4⁹⁴ “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด และ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

⁹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 61 ก หน้า 8 วันที่ 27 กันยายน 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2550 ซึ่งเป็นวันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

⁹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้เป็นหลักการสำคัญ คือ การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ ซึ่งการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการหมายความว่าความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการ ที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะสนับสนุนให้กระทำได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณี ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ แต่ผู้กระทำการนั้นจะต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาหรือรักษาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะกระทำได้⁹⁵ คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ โดยคำสั่งของคณะกรรมการเป็นที่สุด แต่การร้องขอดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้⁹⁶ ในการใช้สิทธิดังที่กล่าวมา คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ และสิทธิผู้ร้องในอันที่

⁹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

มาตรา 15 การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย

การเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะสนับสนุนให้กระทำได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณี ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแต่ผู้กระทำการนั้นจะต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาหรือรักษาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะกระทำได้

⁹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

มาตรา 16 คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามมาตรา 15 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจนั้น ไม่ว่าคนพิการเป็นผู้ฟ้องเองหรือองค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ฟ้องแทน จะได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม⁹⁷

3.2.4 คำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554⁹⁸

คำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁹⁹ และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2554 จึงมีสถานะเป็นกฎ

3.2.4.1 เจตนารมณ์ในการออกคำแนะนำ

เจตนารมณ์ของคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ปรากฏอยู่ในคำแนะนำดังกล่าว โดยเนื่องมาจากการที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจรวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ออกคำแนะนำฉบับนี้

3.2.4.2 สาระสำคัญของคำแนะนำ

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁹⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

มาตรา 17 ในการใช้สิทธิตามมาตรา 16 คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้

การฟ้องคดีตามมาตรา 16 วรรคสอง ไม่ว่าคนพิการเป็นผู้ฟ้องเองหรือองค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ฟ้องแทน ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม

⁹⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 18 วันที่ 4 กรกฎาคม 2554

⁹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

“ข้อ 4 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

สิ่งแวดล้อมการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ คำแนะนำกำหนดว่าศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย¹⁰⁰

โดยปกติในการดำเนินการของศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลปกครองจะพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องตามมาตรา 45¹⁰¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก่อนรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ตามคำแนะนำฉบับนี้นอกจากศาลปกครองต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันแล้ว ยังกำหนดให้ศาลปกครองพึงพิจารณาเกี่ยวกับ

¹⁰⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 1 ในคำแนะนำนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

¹⁰¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข้ออ้างอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด เพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

(1) การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็ถือได้ว่าเพียงพอ (2) คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับเนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย ได้แก่ (ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น (ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น (ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น หากคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน¹⁰² ซึ่งการพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมสหภาพ

¹⁰² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

ข้อ 2 ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(1) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย และการพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰³ กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้¹⁰⁴

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค คำแนะนำกำหนดให้ศาลพึงพิจารณาในเรื่อง (1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น (2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป (4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงาน

¹⁰³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

ข้อ 3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมสหภาพสหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

ของรัฐให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น และ (5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ¹⁰⁵

3.2.4.3 ค่าเสียหายทางจิตใจ

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษานั้น คำแนะนำฉบับนี้ ได้กำหนดให้ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย และกรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวตามความเหมาะสมแก่กรณี¹⁰⁶

¹⁰⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

ข้อ 9 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิคศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามีคามเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาดังด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มีผลการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

¹⁰⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

ข้อ 12 การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัด

3.3 แนวคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ รวมถึงคดีละเมิดทางปกครองด้วยนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทุกประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรม โดยไม่ได้มีการแบ่งแยกคดีละเมิดทางแพ่งและคดีละเมิดทางปกครองออกจากกันแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษาคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ทราบถึงการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวของประเทศไทย

3.3.1 แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

3.3.1.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต

คดีเกี่ยวกับการที่ภริยาของโจทก์นั่งรถยนต์ของจำเลยที่ขับไปชนต้นไม้ถึงแก่ความตาย คดีนี้โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายส่วนหนึ่งเป็นค่าเสียหายทางจิตใจที่เกิดความว่าเหวเพราะสูญเสียภริยาผู้เคยปฏิบัติให้ชีวิตของโจทก์มีความสุขจากจำเลยที่ทำให้ภริยาของตนถึงแก่ความตาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ในส่วนค่าเสียหายทางจิตใจที่โจทก์เกิดความว่าเหว เพราะสูญเสียภริยาผู้เคยปฏิบัติให้ชีวิตของโจทก์มีความสุข ที่โจทก์ว่าโจทก์มีสิทธิเรียกร้องได้นั้น ได้มีฎีกาที่ 1742/2499 วินิจฉัยว่า ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องความทุกข์โทมนัสได้¹⁰⁷

3.3.1.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

คดีเกี่ยวกับการที่ลูกจ้างของบริษัทเดินรถขับรถโดยสารโดยประมาททำให้เกิดอุบัติเหตุ เป็นเหตุให้โจทก์ซึ่งโดยสารไปในรถได้รับอันตรายแก่กายโดยถูกตัดข้อมือขวา คดีนี้โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายส่วนหนึ่งเป็นค่าตกใจและกระทบกระเทือนจิตใจเพราะสูญเสียข้อมือขวาจำนวน 60,000 บาท ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จำเลยที่ 2 เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งได้รับสัมปทานเดินรถขนส่งคนโดยสารในเส้นทางระหว่างสงขลา - หาดใหญ่ ในวันเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกจ้างของจำเลยที่ 2 ได้ขับรถโดยสารทุกคนโดยสารของจำเลยที่ 2 จากหาดใหญ่จะไปสงขลาโดยประมาทแลบลองคู่ข้างถนน เป็นเหตุให้โจทก์ซึ่งโดยสารไปในรถได้รับอันตรายแก่กายถึงกับต้องถูกตัดข้อมือขวา เป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ สำหรับค่าเสียหายที่โจทก์เรียกเป็นค่าตกใจและกระทบกระเทือนจิตใจ เนื่องจากโจทก์ทุกข์ระทมใจเพราะสูญเสียแขนจำนวน

มลพิษค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

¹⁰⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 789/2502

60,000 บาท ตามฟ้องนั้น เห็นว่า ค่าเสียหายทางจิตใจที่โจทก์เกิดความตกใจหรือกระทบกระเทือนจิตใจนี้ ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องได้ แต่อย่างไรก็ดี ตามคำฟ้องของโจทก์ที่บรรยายว่า ผลแห่งการละเมิดทำให้โจทก์ตกใจเป็นอย่างมาก และการที่โจทก์ต้องสูญเสียแขนขวาไป เป็นการกระทบกระเทือนจิตใจโจทก์เป็นอย่างยิ่ง โจทก์ขอคิดค่าเสียหายในส่วนนี้ 60,000 บาท นั้น พอแปลความได้ว่าโจทก์ประสงค์เรียกร้องเอาค่าเสียหายเพราะเหตุที่โจทก์ต้องถูกตัดข้อมือขวานั้นเอง เป็นการเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกร้องเอาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 และศาลฎีกาเห็นว่า ที่ศาลล่างทั้งสองกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้โจทก์เป็นเงิน 30,000 บาทนั้น เหมาะสมแล้ว¹⁰⁸

คดีเกี่ยวกับการที่พนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยส่งข้อความโทรเลขผิดพลาด คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นบิดาของนางสาวจันทร์เพ็ญหรืออ้อย ใจสุข จำเลยที่ 1 เป็นพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ประจำที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขสระบุรี จังหวัดสระบุรี มีหน้าที่ป้อนข้อความโทรเลขเพื่อส่งให้ผู้รับ และเป็นลูกจ้างจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2522 นายประมวล ใจสุข ได้ส่งโทรเลขถึงโจทก์ความว่า "อ้อยถึงแก่คอยแล้ว" แต่จำเลยที่ 1 ได้ป้อนข้อความโทรเลขเพื่อส่งต่อไปยังโจทก์ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นว่า "อ้อยถึงแก่กรรมแล้ว" เมื่อโจทก์ได้รับโทรเลข โจทก์ตกใจและเศร้าโศกเสียใจ ได้จัดเตรียมพิธีการทางศาสนา จ้างเหมารถยนต์ไปบอกข่าวแก่ญาติและเดินทางมารับศพที่อำเภอแก่งคอย สิ้นค่าใช้จ่ายรวมเป็นเงิน 18,000 บาท นับแต่ได้รับโทรเลขแล้ว โจทก์ได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจมาก ถึงกับทำให้เจ็บป่วย เสียค่ารักษาพยาบาล สุขภาพจิตไม่เป็นปกติ อันเป็นความเสียหายทางด้านอนามัยมีอาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ โจทก์ขอคิดเพียง 10,000 บาท ขอบังคับให้จำเลยทั้งสองชำระพร้อมดอกเบี้ย ศาลฎีกาวินิจฉัยในเรื่องค่าเสียหายทางด้านจิตใจว่า การที่โจทก์ได้รับความเศร้าโศกเสียใจเมื่อทราบข่าวทางโทรเลขว่าบุตรสาวถึงแก่กรรมนั้น ความเศร้าโศกเสียใจของโจทก์เป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อทราบข่าวร้าย ไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์เรียกค่าเสียหายในเรื่องนี้ได้ ฎีกาของโจทก์ฟังไม่ขึ้น¹⁰⁹

3.3.1.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ

คดีเกี่ยวกับการที่จำเลยให้การแก่พนักงานสอบสวนโดยประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับและถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ 2 ตำแหน่งสมุหบัญชีของธนาคารจำเลยที่ 1 ไม่ใช่ความระมัดระวังให้เพียงพอในการตรวจสอบลายมือชื่อผู้ส่งจ่ายเช็ค แล้วให้การต่อพนักงานสอบสวนว่าลายมือชื่อของผู้ส่งจ่ายเช็คคล้ายลายมือชื่อของโจทก์ เป็นเหตุให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาแก่โจทก์เกี่ยวกับความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ขอให้จำเลยร่วมกันชำระค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสื่อมเสียเสรีภาพจำนวน 1,000,000 บาท และเกี่ยวกับชื่อเสียงอีกจำนวน 1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1447/2523

¹⁰⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2816/2528

แก่เสรีภาพและชื่อเสียงของโจทก์โดยตรงอันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 จึงต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ด้วย ในส่วนของค่าเสียหายเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงที่ถูกจับดำเนินคดีนั้น โจทก์ย่อมมีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายในส่วนนี้ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ถึงระยะเวลาที่โจทก์ถูกจับกุมและถูกควบคุมตัวจนถึงได้รับการประกันตัวเป็นเวลาประมาณ 5 – 6 ชั่วโมง สมควรกำหนดค่าเสียหายทั้งสองส่วนนี้ให้แก่โจทก์รวมจำนวน 300,000 บาท¹¹⁰ ซึ่งเป็นความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกร้องเอาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446

3.3.1.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง

คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา คดีนี้โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำอนาจารและทำร้ายร่างกายโจทก์ ทำให้โจทก์ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา ทำให้โจทก์ไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ทำให้ลูกศิษย์เสื่อมศรัทธาและไม่เคารพนับถือเหมือนก่อน ทำให้วงศ์ตระกูลโจทก์เสียหาย ทำให้คนรักของโจทก์เกิดระหองระแหงรังเกียจ และทำให้โจทก์เสียสุขภาพจิต เนื่องจากความเครียดอันเป็นความเสียหายทางจิตใจต่อการมีครอบครัวในอนาคต โจทก์ขอคิดค่าเสียหายส่วนนี้เป็นเงิน 200,000 บาท ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าจำเลยได้กระทำอนาจารโจทก์ และใช้กำลังประทุษร้ายบีบบังคับโจทก์จนโจทก์มีเลือดออกจมูก และได้รับบาดเจ็บตามร่างกายหลายแห่งเป็นอันตรายแก่กาย และจำเลยได้หน่วงเหนี่ยวกักขังโจทก์โดยจำเลยใช้มือทั้งสองข้างตึงตัวและตึงผมของโจทก์ไว้ไม่ให้ลงจากรถยนต์ ทำให้โจทก์ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 278, 295, 310 วรรคแรก เมื่อการกระทำของจำเลยเป็นความผิดต่อบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว การกระทำของจำเลยดังกล่าวนี้จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ด้วย สำหรับค่าเสียหายทางจิตใจนั้น เห็นว่า ขณะเกิดเหตุโจทก์ดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 2 โรงเรียนบางกะปิ ช่วยราชการสำนักงานเลขาธิการกรมสามัญศึกษา ปฏิบัติงานเลขานุการรองอธิบดีกรมสามัญศึกษา ในตำแหน่งและฐานะดังกล่าวของโจทก์ซึ่งเป็นหญิงได้รับเลือกให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอันเป็นงานซึ่งจะต้องพบปะและประสานงานกับบุคคลต่าง ๆ ที่จะมาติดต่องานกับรองอธิบดีกรมสามัญศึกษา แสดงว่าโจทก์จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจและเป็นที่น่าเชื่อถือของผู้บังคับบัญชาอย่างยิ่ง จึงได้รับมอบหมายให้ทำงานดังกล่าวนี้ ฉะนั้นตามพฤติการณ์แห่งคดีจึงเชื่อได้ว่า การกระทำละเมิดของจำเลยย่อมจะเป็นผลให้โจทก์ได้รับความเสียหายทางจิตใจอย่างแน่นอน ตามคำเบิกความของนางอุทัยวรรณ พลทรัพย์ พยานของจำเลยที่จำเลยอ้างมาในฎีกานั้น เห็นว่าไม่มีน้ำหนักพอจะฟังว่าสภาพทางจิตใจของโจทก์เป็นปกติตั้งที่จำเลยอ้าง เพราะนางอุทัยวรรณเป็นเพียงลูกจ้างประจำ ทำหน้าที่คอยชงกาแฟบริการแขกซึ่งมาพบรองอธิบดีและอธิบดีกรมสามัญศึกษาเท่านั้น หาใช่เป็นแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพของจิตใจแต่อย่างใด และแม้โจทก์เพิ่งจะไปพบจิตแพทย์หลังจากเกิดเหตุแล้วประมาณ 1 ปี 7 เดือน ก็หาเป็นการผิดปกติแต่อย่างใดไม่ เพราะอาการดังกล่าวของโจทก์เป็นเรื่องที่เกิดมาจากสภาพภายในทางจิตใจ และตามคำเบิกความของนายแพทย์ปราโมทย์ เขาวชิลป์ พยานโจทก์ซึ่งเป็นจิตแพทย์ผู้ตรวจอาการป่วย

¹¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2253/2539

ของโจทก์นั้น เป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่า โจทก์มีอาการป่วยทางจิตโดยมีอาการซึมเศร้า เพราะถูกกระทบกระเทือนทางจิตใจ เมื่อคำนึงถึงสาเหตุที่โจทก์ถูกจำเลยใช้กำลังกายประทุษร้ายเพื่อกระทำอนาจารโจทก์ซึ่งเป็นหญิงสาว โจทก์ย่อมได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจอย่างแน่นอน และคำเบิกความของนายแพทย์ปราโมทย์ที่ว่า หากโจทก์ไม่ได้รับการรักษาทันทีแล้วโจทก์อาจฆ่าตัวตายได้นั้น ถือว่า เป็นความเห็นทางการแพทย์ หาใช่เป็นการคาดเดาตั้งที่จำเลยฎีกาไม่ ส่วนความเสียหายเกี่ยวกับชื่อเสียงและเกียรติยศนั้น แม้โจทก์จะมีได้นำคู่รักของโจทก์หรือบุคคลอื่นมาเบิกความเป็นพยานก็ตาม แต่คดีก็ได้ความว่า หลังจากจำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์จนจำเลยถูกฟ้องถูกลงโทษทั้งทางอาญาและทางวินัยแล้ว โจทก์ก็มีได้แต่งงานกับคนรักของโจทก์ และน่าเชื่อว่าเมื่อเกิดเหตุคดีนี้ขึ้นมาโจทก์จะต้องได้รับความเสียหายทางเกียรติยศและชื่อเสียง และมีผลกระทบโดยตรงต่อตำแหน่งหน้าที่การงานของโจทก์อย่างแน่นอน และแม้โจทก์จะมีได้นำพยานบุคคลหรือเอกสารมาสืบประกอบว่าความเสียหายของโจทก์มีจำนวนแน่นอนเท่าใดก็ตาม แต่ศาลก็มีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นให้จำเลยชดใช้แก่โจทก์ได้ พิพากษาให้จำเลยชดใช้ความเสียหายในส่วนความเสียหายทางด้านชื่อเสียงและเกียรติยศเป็นเงิน 75,000 บาท¹¹¹

3.3.1.5 คำสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่นๆ

คดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน 5 แปลงที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ 3 ไร่เศษ ราคาค่าทดแทนที่จำเลยกำหนดให้โจทก์ไม่เป็นธรรมเพราะต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินเพิ่ม และขอให้ศาลกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจที่ถูกจำเลยบังคับเวนคืนด้วย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า กรณีฎีกาโจทก์ที่ขอให้ศาลกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจที่ถูกจำเลยบังคับเวนคืนด้วยนั้น เห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในหมวด 2 กำหนดรายละเอียดของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พึงได้รับค่าทดแทนไว้แล้ว ค่าเสียหายทางจิตใจมิใช่ค่าทดแทนที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนพึงได้รับ ศาลฎีกาจึงกำหนดค่าทดแทนที่เป็นค่าเสียหายทางจิตใจให้โจทก์ตามคำฟ้องไม่ได้¹¹²

คดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คดีนี้โจทก์ทั้งสองฟ้องว่า เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินต่อมามีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินในบริเวณท้องที่เดียวกันกับที่ดินของโจทก์ทั้งสองตั้งอยู่ ทำให้ที่ดินของโจทก์ทั้งสองดังกล่าวถูกเวนคืนทั้งแปลง จำเลยทั้งสองจ่ายค่าทดแทนที่ดินโดยไม่เป็นธรรม จำเลยทั้งสองต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นอีกตารางวาละ 30,000 บาท และโจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายทางจิตใจขอเรียกค่าเสียหาย 100,000 บาท ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อที่โจทก์ทั้งสองเรียกค่าเสียหายทางจิตใจนั้น เห็นว่า โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพียงใดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติ

¹¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3782/2542

¹¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8375/2538

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 2 เงินค่าทดแทน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับค่าเสียหายทางจิตใจไว้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายทางจิตใจ¹¹³

คดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คดีนี้โจทก์ทั้งสองฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ดินของโจทก์อยู่ในเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา ทำให้ที่ดินของโจทก์ดังกล่าวถูกเวนคืน จำเลยที่ 1 และที่ 2 กำหนดให้แก่โจทก์ไม่เป็นธรรม ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจ ขอให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 จ่ายค่าทดแทนเพิ่มขึ้น และขอให้จ่ายค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อที่โจทก์อ้างว่าโจทก์ได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับค่าเสียหายทางจิตใจไว้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายทางจิตใจในส่วนนี้¹¹⁴

3.3.2 แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

3.3.2.1 คำสั่งใหม่ทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

คดีเกี่ยวกับการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี) ที่ไม่ย้ายผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี) เมื่อครบกำหนดเวลาตามคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพนักงานอาจารย์ ได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยการทำสัญญาครั้งสุดท้ายไม่มีกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการจ้าง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกไปปฏิบัติงานและเป็นบุคลากรของศูนย์การศึกษาบึงกาฬ เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานครบกำหนดเวลาตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว และขอย้ายกลับภาควิชาภาษาต่างประเทศ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาสมัครเป็นอาจารย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอย้ายอีกครั้งหนึ่ง แต่ได้รับการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเพิ่มเติมเดือนละ 1,200 บาท ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานที่วิทยาเขตบึงกาฬ รวมทั้งต้องเสียสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายจากการเสีสิทธิในการรับเงินเพิ่มเติมเดือนละ 1,200 บาท และค่าเสียหายจากการเสียสุขภาพทางกายและจิตใจ 200,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของค่าเสียหายทางสุขภาพและจิตใจนั้น แม้จะเกิดขึ้นก็มีใช่ผลโดยตรงจากการดำเนินการตามสัญญาจ้าง ทั้งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ได้เป็นไปโดยมีอคติหรือมีเจตนากลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างตามฟ้อง¹¹⁵ คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร จึงไม่เป็นการละเลย

¹¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8378/2538

¹¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2107/2540

¹¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 607/2555

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างไร การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

3.3.2.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลฟ้องว่า นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ยกเลิกการประกวดราคาที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอเสนอราคาอย่างถูกต้อง และผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด เพื่อปรับเนื้อหารายละเอียดใหม่ โดยมีเจตนาให้ญาติของผู้บริหารเทศบาลนครหาดใหญ่มีคุณสมบัติเข้าร่วมการประกวดราคาได้ เป็นการใช้อำนาจในการยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติ จึงเป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นเงิน และความเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เนื่องจากการได้รับความกดดัน การดูถูกเหยียดหยาม การถูกปฏิเสธการขอพบทั้งที่เป็นฝ่ายได้รับการติดต่อให้มาพบ ถูกกลั่นแกล้งเลือกปฏิบัติ และถูกหลบหน้าจากข้าราชการประจำรวมทั้งการทำให้ฟ้องร้อง โดยขอค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นเงินจำนวน 100,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และวินิจฉัยว่าในส่วนของค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมจำนวน 100,000 บาท นั้น เป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะคำนวณราคาให้ได้¹¹⁶

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของพนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 8) ฟ้องว่า คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นการสั่งย้ายโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีได้ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชาด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งคำสั่งย้ายดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งย้ายนอกฤดูกาลโดยไม่มีเหตุผล แม้ว่าตำแหน่งที่ถูกย้ายเป็นตำแหน่งในระดับ 8 เท่าเดิม แต่มีฐานะต่ำกว่าตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โดยเป็นตำแหน่งเทียบเท่ากับตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) หรือหัวหน้าฝ่าย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องและเลือกปฏิบัติทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในเงินประจำตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารระดับกลางและเงินตอบแทนรายเดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) ชดใช้เงินจำนวน 568,200 บาท เพื่อเยียวยาความเสียหายในเกียรติยศและชื่อเสียง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) ซึ่งเป็นหน่วยงาน

¹¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 201/2553

ต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น โดยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้เงินจำนวน 568,200 บาท เพื่อเยียวยาความเสียหายในเกียรติยศและชื่อเสียงนั้น เห็นว่า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรม การที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้รับความพึงพอใจ แต่ก็เป็นความพึงพอใจในเชิงรูปแบบ ถ้าหากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนนั้นส่งผลเสียหายต่อเกียรติยศและชื่อเสียงซึ่งเป็นความเสียหายทางจิตใจของผู้ฟ้องคดี การเยียวยาเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในเชิงรูปแบบย่อมไม่เพียงพอ สมควรกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาจิตใจของผู้ได้รับความเสียหายเป็นประการสำคัญ ซึ่งวิธีการเยียวยาจิตใจนั้น ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะเหมาะสมเท่ากับการให้ได้รับเงินค่าเสียหายที่จะจ่ายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายทางจิตใจ เมื่อคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน 8 ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี จนถึงเกษียณอายุราชการต่างๆ ที่เหลือระยะเวลาข้าราชการอีกเพียง 7 เดือน แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายถึงมูลเหตุที่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยข้าราชการที่รับผิดชอบก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นย่อมเป็นที่รู้กันในหมู่ข้าราชการกรมที่ดินและข้าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยนโยบายของผู้บังคับบัญชา อันกระทบต่อจิตใจของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นความเสียหายทางจิตใจ มิใช่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคิดเอาเองถึงแม้ว่าศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางจิตใจของผู้ฟ้องคดีให้กลับคืนมาเหมือนเดิม สมควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ย้ายผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายในเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีให้กลับคืนมาเหมือนเดิม ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจมิได้มุ่งหมายให้จ่ายเงินชดเชยเป็นจำนวนมากจนสร้างความรำวray หรือความพึงพอใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงแต่มุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีจากการที่ทางราชการให้การเยียวยาฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งกรณีนี้เห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 10,000 บาท¹¹⁷

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ดำเนินการสอบสวนวินัยล่าช้าเกินสมควร คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี

¹¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 414/2553

เป็นข้าราชการตำรวจ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในข้อหาร่วมกันบุกรุกเคหสถานในเวลา กลางคืน หลังจากนั้น ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลคลองตันได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ความผิดทางวินัย และได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน พิจารณา ต่อมาศาลอาญากรุงเทพใต้ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการ ได้สั่งฟ้องผู้ฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาจากพยานหลักฐานแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีนั้นยังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นความผิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยดำเนินการสอบสวนวินัยใช้ระยะเวลา 1 ปี 8 เดือน เป็นการจงใจสอบสวนความผิดทางวินัย ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้ อันได้แก่ เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ ด้านป้องกันปราบปราม เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการปราบปรามผู้กระทำผิด เงินช่วยเหลือบุตร ขาดประโยชน์ในทางทำมาหาได้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง อนามัย จิตใจ เสียประวัติ ในการรับราชการ รวมทั้งเสียโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ การประกอบอาชีพ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการได้รับเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน เป็นจำนวนเงิน 202,500 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏว่าการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน หรือมีเหตุผลจำเป็นอื่นที่ต้องใช้เวลาสอบสวนนานถึง 1 ปี 8 เดือน ซึ่งเกินกว่า ระยะเวลาที่กำหนดในข้อ 12 วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จึงเป็นการ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามนัยมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องชดเชยแก่ผู้ฟ้องคดีมีจำนวนเท่าใดนั้น เห็นว่า มาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีต้อง เสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติประวัติในการรับราชการ ถูกดูหมิ่นและถูกรังเกียจจากสังคมและได้รับความเสียหายต่อจิตใจ อนามัย การที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอและติดตามผลการสอบสวนย่อมสร้างความคับข้องใจ และความทุกข์ใจให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นความเสียหายทางจิตใจ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคำสั่งกลับเข้า รับราชการตามคำสั่งกองบังคับการตำรวจนครบาล ที่ 169/2547 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2547 แล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนของกฎหมาย มิได้เป็นการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้รับฟังได้ ส่วนค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นจำนวน เท่าใดนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอในคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง อนามัย จิตใจ เสียประวัติ ในการรับราชการ เสียโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการโดยขอรวมมากับค่าเสียหายจาก การไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนตำแหน่งเป็นเงิน 50,000 บาท โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็น ค่าเสียหายทางจิตใจเป็นจำนวนเท่าใด แต่เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

ตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ศาลเห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 10,000 บาท¹¹⁸

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ด (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และข้าราชการตำรวจ จำนวน 5 คน) ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของพันตำรวจโท นิรุช จันทรเพ็ง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดี ขอให้ดำเนินการทางวินัยกับสามีของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งโยกย้ายไปประจำสังกัดอื่น เนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดีไปมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนางสาวพุลศรี ไม่ทราบชื่อสกุล ผู้ต้องหาในคดีอาญา และให้การช่วยเหลือให้ที่พักแ่กนางสาวพุลศรี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ได้มีคำสั่งลงโทษกักขังเป็นเวลา 30 วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องลงโทษไล่ออก และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ไม่ดำเนินการย้ายสามีของผู้ฟ้องคดีไปประจำสังกัดอื่นตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียน เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อับอาย และเสื่อมเสียชื่อเสียง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้ดำเนินการทางวินัยกับสามีของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีมีคำขอส่วนหนึ่งให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าความอับอาย วันละ 1,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2553 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าแม้การกระทำของสามีของผู้ฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อจิตใจของผู้ฟ้องคดีและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 มีคำสั่งลงโทษสามีของผู้ฟ้องคดีโดยกักขัง 30 วัน เป็นการเลือกใช้ดุลพินิจในการลงโทษสามีของผู้ฟ้องคดีแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การลงโทษดังกล่าวไม่เหมาะสม ควรลงโทษโดยการโยกย้ายหรือไล่ออกจากราชการก็เป็นเพียงความรู้สึกทางจิตใจ อีกทั้ง แม้หากผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งลงโทษอย่างไรก็ตามไม่มีผลต่อการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เพราะการกระทำที่ไม่ถูกต้องทางศีลธรรมของสามีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายก็ยังคงมีอยู่ ด้วยเหตุนี้โดยทางนิตินัยจึงไม่ถึงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษดังกล่าวที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย¹¹⁹

3.3.2.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่นๆ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนของกรมสรรพากร คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่ง นิติกร 7 ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าฝ่ายกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้ำสำนักงานสรรพากรพื้นที่ 13 สำนักงานสรรพากรภาค 3 กรมสรรพากรมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานสรรพากรภาค 3 ต่อมาได้มีแต่งตั้ง

¹¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 703/2555

¹¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 371/2556

ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภออุตุบาท (เจ้าหน้าที่บริหารสรรพากร 7) จังหวัดสกลนคร โดยไม่ต้องเดินทางไปรับหน้าที่ใหม่ตามที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ให้อยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม หลังจากที่ยื่นคำร้องดังกล่าวได้เพียง 19 วัน สรรพากรภาค 3 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 13 อีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภออุตุบาท จังหวัดสกลนคร นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและไม่เป็นธรรม โดยเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือข้าราชการบางคนให้ได้มาดำรงตำแหน่งในกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อเกียรติยศชื่อเสียง โดยที่สังคมจะต้องเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีทำการทุจริตหรือปฏิบัติราชการขาดประสิทธิภาพ หรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงการบริหารงาน โดยให้นโยบายไว้ว่าข้าราชการระดับ 7 ที่ให้มาช่วยราชการหรือที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน หากขาดประสิทธิภาพหรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ขอให้สรรพากรภาค สรรพากรพื้นที่ หรือสรรพากรจังหวัด รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อที่จะโยกย้ายให้เพื่อความเหมาะสม ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดและมีผลงานเด่นชัด เมื่อติดต่อสอบถามถึงสาเหตุของการย้ายจากผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีผู้ใดให้คำตอบที่ชัดเจนได้ และเมื่อร้องขอความเป็นธรรมต่ออธิบดีกรมสรรพากรก็ไม่ได้รับคำตอบ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีคืนกลับสู่ตำแหน่งเดิม สลับกับข้าราชการคนที่ผู้ฟ้องคดีต้องย้ายไปแทน และผลจากคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีรู้สึกว่าคุณภาพบังคับทางจิตใจ จนไม่สามารถที่จะรับราชการอยู่ในกรมสรรพากรต่อไปจนถึงเกษียณอายุราชการที่เหลืออีก 13 ปี ได้ โดยจะขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นต้นไป และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 7,000,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำความผิดเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 326 ถึงมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ส่วนสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้น ก็เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คดีนี้แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากรที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภออุตุบาท จังหวัดสกลนคร โดยฟังว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อความในคำสั่งดังกล่าว ก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหาหรือใส่ร้ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการของผู้ฟ้องคดี และไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด อีกทั้งในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิมโดยไม่ต้องเดินทางไป

ปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแต่อย่างใด แม้การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนอีกต่อไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดจึงเป็นการชอบแล้ว¹²⁰

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมส่งเสริมการเกษตร) ปฏิเสธการอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการประจำ กรมส่งเสริมการเกษตร ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา และได้รับอนุมัติให้เบิกตลอดมา ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการเป็นข้าราชการบำนาญ และยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดา เช่นเดิม แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีข้อสงสัยว่าเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริงหรือไม่ และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางติดต่อพยานบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายจากความทุกข์ใจที่ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้ ค่าเสียหายแก่ชื่อเสียงและทางทำมาหาได้ รวมทั้งสิ้นจำนวน 57,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2523 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2538 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และโดยที่มาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และวรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย และมาตรา 446 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องนี้โอนกันไม่ได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องตามสิทธินั้นแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ค่าสินไหมทดแทนคือ การชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิม

¹²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547

หรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ ซึ่งกระทำได้สองประการ คือ การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา และการใช้ค่าเสียหาย ทั้งการที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกระงับการละเมิด ก็เพื่อเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกระงับการละเมิดเท่านั้น ไม่ได้ประสงค์ที่จะลงโทษผู้ถูกระงับการละเมิด การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดและค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือ เสรีภาพ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น ซึ่งผู้ถูกระงับการละเมิดเรียกให้ผู้ถูกระงับการละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ สำหรับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความทุกข์ใจ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้นั้น ความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากความทุกข์ใจ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้ จำนวน 15,000 บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย¹²¹

คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการถมทะเลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถมทะเลยื่นล้ำออกมาบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการทำลายคุณค่าและความมั่งคั่งตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเลบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดินต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และวรรคสาม บัญญัติให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้แหล่งกำเนิดมลพิษใด ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

¹²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550

ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์สินหรือสิทธิที่ถูกลบหรือเสียหายไปนั้น
 ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นจึงเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและ
 พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างยั่งยืน ควบคู่กับหลักที่ว่าผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ก่อมลพิษนั้น
 จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย และการฟื้นฟู
 สภาพแวดล้อมที่เสียไป ซึ่งแม้ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้โต้แย้งเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีดังกล่าวก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
 มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้าง ทั้งทางจิตใจและทางทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการดำเนินการถมทะเลของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งศาลชอบที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมูลค่า
 ของทรัพย์สินหรือมูลค่าของทรัพย์สินและจิตใจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เสียหายนั้นได้
 แต่โดยที่การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีได้โต้แย้งและพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลว่า
 การทำลายคุณค่าและความงามตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเล
 บริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดิน
 ต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเลนั้น เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
 หรือไม่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งสมควรที่ศาลจะเยียวยาความเสียหาย
 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องอย่างไร การโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวนี้ศาลจึงยังไม่อาจกำหนดค่าเสียหาย
 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23
 พฤษภาคม 2545 กำหนดว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการชดใช้ค่าเสียหายหรือรับผิดชอบ
 ในความเสียหายจากการถมทะเล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าใช้จ่าย
 และค่าเสียหายนั้น ย่อมต้องได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นจริง ซึ่งเจ้าของโครงการสมควรต้องพิจารณาชดใช้
 ค่าเสียหาย ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินการป้องกันและเยียวยาความเสียหาย
 ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี
 ทั้งสอง¹²²

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ
 ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
 ที่ดินสองแปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้างลักษณะบ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ 2 ชั้น (บ้านทรงไทย) และสิ่งปลูกสร้าง
 ลักษณะบ้านตึกชั้นเดียวซึ่งปลูกอยู่บนที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ต่อมาที่ดินของผู้ฟ้องคดี
 ทั้งสองแปลงพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวถูกเวนคืนทั้งหมด โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น
 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) ได้กำหนดราคา
 และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว
 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม และผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในส่วนของ
 ค่าเช่าบ้านระหว่างการรื้อถอนบ้านเดิมและปลูกสร้างบ้านหลังใหม่เป็นเวลา 12 เดือน ค่าใช้จ่าย
 ในการเดินทางที่เพิ่มขึ้น ค่าเสียโอกาสและค่าเสียหายทางด้านจิตใจในการที่จะได้อยู่อาศัย
 ในสภาพแวดล้อมที่ดีริมแม่น้ำเจ้าพระยา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (กรมทางหลวงชนบท อธิบดี
 กรมทางหลวงชนบท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินในส่วนนี้จำนวน

¹²² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555

1,800,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย เห็นว่า ค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่ได้รับ ความเสียหายโดยตรงชัดเจนจากการเวนคืน แต่ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้กำหนดค่าทดแทนในส่วนของค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่เพิ่มขึ้น ค่าเสียโอกาส และค่าเสียหายทางด้านจิตใจนั้น ยังถือมิได้ว่าเป็นความเสียหายโดยตรงจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ แต่เป็นเพียงผลกระทบทางอ้อมหรือความเสียหายทางจิตใจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติใดให้ศาลกำหนดค่าทดแทนในลักษณะดังกล่าวได้¹²³

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินสองแปลง และถูกบังคับเวนคืน ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ไม่พอใจเนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น และปัจจุบันสามีของผู้ฟ้องคดีอายุ 80 ปี ผู้ฟ้องคดีอายุ 77 ปี ผู้ฟ้องคดีและสามีมีความผูกพันในที่ดินดังกล่าวนี้มาก หวังที่จะใช้ชีวิตร่วมกันบนที่ดินผืนนี้จนวาระสุดท้ายของชีวิต การถูกบังคับเวนคืนและให้ออกจากที่ดินผืนนี้ไปย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและสามีได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจ ดังนั้น ต้องชดใช้ความเสียหายส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กระทรวงคมนาคม และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) และศาลปกครองชั้นต้นจะต้องนำประเด็นความผูกพันที่เจ้าของที่ดินมีต่อทรัพย์สินที่ต้องถูกบังคับเวนคืนมาเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินด้วย เพราะความเสียหายในส่วนนี้เป็นความเสียหายที่หาที่สุดมิได้และมีอาจตีค่าเป็นราคาได้นั้น เห็นว่า ในการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 2 กำหนดรายละเอียดของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พึงได้รับค่าทดแทนไว้แล้ว ค่าเสียหายทางจิตใจมิใช่ค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนพึงได้รับ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น¹²⁴

¹²³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.86/2555

¹²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151/2556

3.3.3 สรุปหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ จากแนวคำพิพากษา

3.3.3.1 หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น พบว่าการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิตนั้น ศาลฎีกาจะไม่กำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลที่ไม่ได้ถูกระทำละเมิดด้วยตนเอง โดยในคดีที่สามมีเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยที่ซักรถโดยประมาทจนเกิดอุบัติเหตุทำให้ภรรยาของเสียชีวิต และเรียกค่าเสียหายทางจิตใจจากการเกิดความว้าเหวจากการขาดภรรยาไป ศาลเห็นว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องความทุกข์โทมนัสได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 789/2502) โดยศาลอ้างถึงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1742/2499 ที่พิพากษาว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องความทุกข์โทมนัสได้

กรณีค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ศาลจะกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลที่ถูกกระทำละเมิดด้วยโดยตรง แต่ศาลไม่ได้พิพากษาว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจ แต่เป็นกรณีที่ศาลตีความว่าเป็นการเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกร้องเอาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ผู้ได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1447/2523) แต่ในคดีที่โจทก์ผู้เป็นบิดาได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจมาก ถึงกับทำให้เจ็บป่วย เสียการรักษาพยาบาล สุขภาพจิตไม่เป็นปกติ เนื่องจากพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยส่งข้อความโทรเลขผิดพลาดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นว่า "อ้อยถึงแก่กรรมแล้ว" ทำให้โจทก์ตกใจและเศร้าโศกเสียใจ ศาลเห็นว่าเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อทราบข่าวร้าย ไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์เรียกค่าเสียหายในเรื่องนี้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2816/2528)

กรณีค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ ศาลได้เคยมีคำพิพากษาให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง ในคดีที่จำเลยให้การแก่พนักงานสอบสวนโดยประมาทเลินเล่อ จนเป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับและถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2253/2539) แต่ศาลไม่ได้พิพากษาว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจโดยตรง ซึ่งความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกร้องเอาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นเอง

กรณีค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง ศาลกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีที่โจทก์ถูกระทำละเมิดโดยการกระทำอนาจารและทำร้ายร่างกายและเสียสุขภาพจิตโดยพยานโจทก์ซึ่งเป็นจิตแพทย์ผู้ตรวจอาการป่วยของโจทก์แล้วเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่า โจทก์มีอาการป่วยทางจิตโดยมีอาการซึมเศร้า เพราะถูกกระทบกระเทือนทางจิตใจ โจทก์จะต้องได้รับความเสียหายทางเกียรติยศและชื่อเสียง และมีผลกระทบโดยตรงต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน แม้โจทก์จะมีได้นำพยานบุคคลหรือเอกสารมาสืบประกอบว่าความเสียหายของโจทก์มีจำนวนแน่นอนเท่าใดก็ตาม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3782/2542)

สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ นั้น พบว่าเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องกรณีถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และขอให้ศาลกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจจากกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งศาลเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในหมวด 2 กำหนดรายละเอียดของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พึงได้รับค่าทดแทนไว้แล้ว ค่าเสียหายทางจิตใจมิใช่ค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนพึงได้รับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8375/2538 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8378/2538 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2107/2540 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า แนวปฏิบัติของศาลยุติธรรมในการกำหนดค่าเสียหายค่าเสียหายทางจิตใจนั้น ถือหลักการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรงและความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดและตามความเป็นจริง โดยผู้เสียหายมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กรณีที่ศาลไม่ได้พิพากษาว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจโดยตรง แต่กำหนดเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ตามมาตรา 446 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทน

3.3.3.2 หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น พบว่าการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ศาลจะไม่กำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ถูกย้ายโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารไม่ใช่กรณีที่บุคคลดังกล่าวถูกระทำละเมิดทางปกครอง และค่าเสียหายทางสุขภาพและจิตใจนั้น แม้จะเกิดขึ้นก็มีผลโดยตรงจากการดำเนินการตามสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 607/2555)

กรณีค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียงนั้น ศาลจะไม่กำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ที่อ้างว่าได้รับความเสียหายทางจิตใจจากการยกเลิกการประกวดราคา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเห็นว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะคำนวณราคาให้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 201/2553) แต่ศาลกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ข้าราชการที่ถูกคำสั่งย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเยียวยาความเสียหายในเกียรติยศและชื่อเสียงโดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรม และเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการเยียวยาเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในเชิงรูปแบบย่อมไม่เพียงพอ สมควรกำหนดให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาจิตใจของผู้ได้รับความเสียหายเป็นประการสำคัญ ซึ่งวิธีการเยียวยาจิตใจนั้น ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะเหมาะสมเท่ากับการให้ได้รับเงินค่าเสียหายที่จะจ่ายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายทางจิตใจ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้มุ่งหมายให้จ่ายเงินชดเชยเป็นจำนวนมากจนสร้างความรำรวยหรือความพึงพอใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงแต่มุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีจากการที่ทางราชการให้การเยียวยาฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าสินไหมทดแทน

จะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 414/2553) และศาลได้กำหนดให้กับข้าราชการตำรวจที่ได้รับ ความเสียหายจากการที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ส่งกักผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ดำเนินการสอบสวนวินัยล่าช้าเกินสมควร โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกัน แม้ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอ ค่าเสียหายทางโดยขอรวมมากับค่าเสียหายกรณีอื่น โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นค่าเสียหาย ทางจิตใจเป็นจำนวนเท่าใด แต่ศาลคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 703/2555) แต่ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี เป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของตำรวจฟ้องว่าผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ทางวินัยกับสามีของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งโยกย้ายไปประจำสังกัดอื่น เนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดี ไปมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับหญิงอื่นซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อับอาย และเสื่อมเสียชื่อเสียงนั้นศาลเห็นว่าไม่ถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษดังกล่าว จึงไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 371/2556)

สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ นั้น พบว่าเป็นคดี การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนของกรมสรรพากร ศาลเห็นว่า แม้การออกคำสั่งดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อความในคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหาหรือใส่ร้ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิ ในความเจริญก้าวหน้าในราชการของผู้ฟ้องคดี และไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกาย หรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบ เกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงิน ค่าสินไหมทดแทนอีกต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการ ที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมส่งเสริมการเกษตร) ปฏิเสธการอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการ รักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจาก ความทุกข์ใจ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้นั้น ความทุกข์ใจเป็น ความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษา พยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหาย แก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550) แต่ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีค่าชดเชยเสียหายทางด้านจิตใจมาด้วยนั้น ศาลเห็นว่า มาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย ศาลเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติใดให้ศาลกำหนดค่าทดแทนในลักษณะดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.86/2555 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151/2556 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน) แต่ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการถมทะเลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ถมทะเลยื่นล้ำออกมาบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ อันเป็นการทำลายคุณค่าและความงดงามตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเลบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดินต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเล ศาลเห็นว่า เป็นสิทธิตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศาลชอบที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย หรือมูลค่าของทรัพย์สินและจิตใจของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่เสียหายนั้นได้ แต่โดยที่การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งและพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลว่า การทำลายคุณค่าและความงดงามตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเลบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดินต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเลนั้น เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือไม่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ซึ่งสมควรที่ศาลจะเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตามฟ้องอย่างไร การโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวนี้ศาลจึงยังไม่อาจกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาต กำหนดว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการชดเชยค่าเสียหายหรือรับผิดชอบในความเสียหายจากการถมทะเล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดเชยค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายนั้น ย่อมต้องได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นจริง ซึ่งเจ้าของโครงการสมควรต้องพิจารณาชดเชยค่าเสียหาย ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินการป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า แนวปฏิบัติของศาลปกครองในการกำหนดค่าเสียหายค่าเสียหายทางจิตใจนั้น ถือหลักการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรงและความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดและตามความเป็นจริง โดยผู้เสียหายมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กรณีที่พิพากษากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจะนำบทบัญญัติตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในแต่ละคดีเป็นสำคัญ

3.4 ผลจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองนั้น อาจก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ดังนี้

3.4.1 ผลดี

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง ย่อมก่อให้เกิดผลดี ได้แก่

3.4.1.1 ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองสิทธิ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย¹²⁵ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว¹²⁶ เป็นต้น ซึ่งสิทธิเหล่านี้ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ¹²⁷ และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล¹²⁸ สำหรับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง¹²⁹ และบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ อีกทั้ง สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และย่อมมีสิทธิ

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

...

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรา กฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดดังกล่าวด้วย¹³⁰ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงด้วย¹³¹

หากศาลปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครองให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ความเสียหายที่ได้รับอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความเสียหายจากการกระทำละเมิด ที่แท้จริงนั้นไม่ได้มีเพียงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังมีความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่จิตใจของผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดด้วย ซึ่งอาจมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามลักษณะ ของการกระทำละเมิดและสภาพจิตใจของผู้เสียหาย เช่น การกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เกิด การบาดเจ็บต่อร่างกายทำให้เกิดความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน หากใช้เวลารักษาไม่นานก็หาย อาจเกิด ความเสียหายทางจิตใจไม่มาก แต่ถ้าบาดเจ็บถึงขนาดร่างกายพิการ เช่น แขนหรือขาขาด อาจเกิด ความเสียหายทางจิตใจอย่างรุนแรง ผู้เสียหายจึงควรได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ทางจิตใจจากกรณีดังกล่าวด้วยจึงจะก่อให้เกิดความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความเสียหาย ทางจิตใจนั้นเป็นความเสียหายที่มีใช่เป็นตัวเงิน จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติในการกำหนดค่าเสียหาย โดยการคำนวณเป็นเงินทำได้ยาก และไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ ศาลปกครองที่จะกำหนดให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเสียหายทางจิตใจเกิดขึ้นแก่บุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ ค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกับการได้รับค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการเสียหาย ที่เกิดจากทรัพย์สิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.4.1.2 ความสอดคล้องกับสังคมและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

สังคมทุกสังคมของรัฐต่าง ๆ ในโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมีปัจจัยที่ส่งผลดังกล่าว เช่น สภาพเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี การติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ในปัจจุบันที่มีลักษณะไร้พรมแดน ทำให้แนวคิดด้านต่าง ๆ ของบุคคลภายในรัฐมีการเปลี่ยนแปลง

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและ เสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและ เสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

ไปตามสถานการณ์ ลักษณะเช่นนี้ได้เกิดขึ้นในสังคมไทยด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของบุคคลในสังคมทางด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีวิธีการต่าง ๆ มาใช้ดำเนินการ อย่างเหมาะสม โดยวิธีการหนึ่งคือการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติตน ของบุคคลในสังคมเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม อีกนัยหนึ่งคือกฎหมายนั่นเอง หากกฎหมาย ฉบับใดมีบทบัญญัติไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน จะส่งผลให้กฎหมายนั้นไม่สามารถใช้บังคับได้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่อาจแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หรือความเดือดร้อนหรือเสียหาย ของบุคคลในสังคมได้ ทำให้บุคคลส่วนหนึ่งในสังคมไม่อาจอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ดังนั้น กฎหมาย ฉบับใดมีบทบัญญัติที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบัน ฝ่ายนิติบัญญัติอาจทำการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายนั้นให้มีความเหมาะสมทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้บุคคลในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและประเทศชาติมีความเจริญ ก้าวหน้า

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิด ทางปกครองให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงนั้น เป็นการกำหนดโดยสอดคล้องกับสังคมไทยที่บุคคลในสังคมมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนมากขึ้น และมีความตื่นตัวในอันที่จะรักษาสีของตนที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิดได้ หากมีการกระทำ ละเมิดแล้ว บุคคลนั้นจะเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน นอกจากนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติหลายฉบับที่ได้มีการตราหรือออกมา โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ทางจิตใจ โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัตินั้นอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายมากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และคำแนะนำประธาน ศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 อันเป็นผล มาจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ปฏิบัติในสังคมไม่ว่า จะเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัตินั้นมีลักษณะที่เป็นพลวัต กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงไป ตามความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในขณะนั้น

3.4.2 ผลเสีย

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง อาจก่อให้เกิดผลเสีย ได้แก่

3.4.2.1 ด้านการคลังของประเทศ

ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย นอกจากปัจจัยทางด้าน เศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองแล้ว ปัจจัยทางด้าน การคลังของประเทศย่อมมีความสำคัญ

เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยจะเจริญก้าวหน้าเพียงใดต้องอาศัยการคลังเป็นส่วนสำคัญ ในการขับเคลื่อน ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่¹³² เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคา ทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษี อากร การรักษา การจัดการรายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนาวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งโครงสร้างกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย (1) กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน (2) กลุ่มภารกิจด้านรายได้ และ (3) กลุ่มภารกิจ ด้านรายจ่ายและหนี้สิน โดยมีหน่วยราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสังกัดอยู่ในแต่ละกลุ่ม ภารกิจ สำหรับกรมบัญชีกลางอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สินเป็นหน่วยงานกลาง มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติ ด้านกฎหมาย การคลัง การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายใน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ บริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้าการละเมิดเกิดจาก เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายทางจิตใจแก่ผู้เสียหายแล้ว เมื่อผู้เสียหายยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองโดยเรียก ค่าเสียหายทางจิตใจมาในคำฟ้องด้วย และศาลปกครองได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหาย ทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อภารกิจของประเทศประการหนึ่ง โดยอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง หากมีกรณีดังกล่าวมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อ ภารกิจของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากต้องสูญเสียเงินเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทน กรณีค่าเสียหายทางจิตใจเพิ่มเติมนอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สิน ซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ตามปกติดังกล่าว ซึ่งมีข้อมูลที่ปรากฏว่ากรมบัญชีกลางรายงานผล การพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่จากสำนวนการสอบสวนที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ในรอบเดือน ตุลาคม 2549 – มีนาคม 2550 พิจารณาเสร็จ 206 สำนวน เรียกค่าเสียหายคืนจากเจ้าหน้าที่เป็นเงินกว่า 223 ล้านบาท โดยนายมนัส แจ่มเวหา

¹³² กระทรวงการคลัง, *ภาพรวมกระทรวงการคลัง* [ออนไลน์], 22 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา http://www.mof.go.th/home/overall_1.html

รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ในฐานะโฆษกกรมบัญชีกลาง ได้เปิดเผยถึงการดำเนินงานตามกฎหมาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ว่า จากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบในรอบดังกล่าวที่ผ่านมา คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแห่งได้พิจารณาและตรวจสอบแล้วเสร็จ สามารถแยกความเสียหายออกได้เป็นความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบจำนวน 140 สำนวน มูลค่าความเสียหายกว่า 1,128 ล้านบาท การทุจริตเงิน หรือทรัพย์สิน จำนวน 30 สำนวน มูลค่าความเสียหาย 56 ล้านบาท และประเภททรัพย์สิน สูญหาย อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้ คนร้ายโจรกรรมและยานพาหนะเกิดอุบัติเหตุ อีกจำนวน 36 สำนวน มูลค่าความเสียหายกว่า 85 ล้านบาท ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว มีมติให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายคืนแก่หน่วยงานของรัฐเป็นเงินกว่า 223 ล้านบาท โดยจะเรียกให้ชดใช้เงินต่อไป ซึ่งกรณีที่เรียกชดใช้นั้นจะเป็นกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่จะให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่¹³³ จึงเห็นได้ว่าการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายมีความสำคัญและกระทบต่อสถานะการคลังของประเทศด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งกรมบัญชีกลางมีภารกิจที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือ งานความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกระทรวงการคลังมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบและติดตามการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการอันเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต

3.4.2.2 การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้

ในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง อาจเกิดกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้อง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดแก่ตนเป็นจำนวนมากเกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ ไม่ว่าจะเกิดความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินซึ่งเป็นค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือความเสียหายที่ไม่ใช่เกิดแก่ทรัพย์สินหรือความเสียหายทางจิตใจซึ่งเป็นค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือคำนวณเป็นเงินได้ยาก

สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินนั้น ศาลปกครองสามารถพิพากษา กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดีได้ แต่กรณีของความเสียหายที่ไม่ใช่เกิดแก่ทรัพย์สินนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความเสียหายทางจิตใจ เป็นค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรือคำนวณได้ยาก เนื่องจากมักปรากฏในคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถระบุรายละเอียดของความเสียหายได้อย่างชัดเจน แต่จะกล่าวอ้างมาโดยรวมถึงเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายทางจิตใจของตน อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

¹³³ Thailand press Release ข่าวประชาสัมพันธ์, ข่าวประชาสัมพันธ์ทั่วไป กระทรวงการคลังเรียกชดใช้ค่าเสียหาย 223 ล้านบาทจากเจ้าหน้าที่ [ออนไลน์], 5 ธันวาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.thaipr.net/general/134256>

ทางจิตใจนั้น ศาลปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้โดยวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ โดยนำมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ในทางปฏิบัติการคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจเป็นเงินนั้นทำได้ยาก ดังนั้น จึงปรากฏอยู่เสมอว่าศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี และเนื่องจากปัจจุบันศาลปกครองเริ่มมีการพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในบางคดีแล้ว ต่อไปในอนาคตจึงอาจมีผู้เสียหายนำคดีละเมิดทางปกครองมาฟ้องและมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจที่เกิดแก่ตนเป็นจำนวนมากขึ้น จนอาจเกิดกรณีที่มีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในจำนวนเงินที่สูงเกินไปกว่าความเป็นจริง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้อาจจะเกิดกรณีดังกล่าว แต่จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ปรากฏว่าบางคดีศาลปกครองจะไม่กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากศาลเห็นว่าไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ หรือบางคดีจะกำหนดให้ แต่จะกำหนดให้เป็นจำนวนเงินน้อยกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้อาจเป็นการป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีละเมิดทางปกครองมาฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจโดยแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ได้ส่วนหนึ่ง

บทที่ 4

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง ของต่างประเทศ

การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง อันเป็นความรับผิดชอบของรัฐของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยที่เป็นระบบศาลคู่และใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร นั้น ผู้เขียนเห็นควรทำการศึกษา ประเทศที่มีระบบศาลและระบบกฎหมายที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อประโยชน์สูงสุดในการศึกษาค้นคว้า

4.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา และเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย มีระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป และศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง สำหรับศาลปกครอง ประกอบด้วย ศาลปกครองชั้นต้น (les tribunaux administratifs) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (les Cours administratives d'appel) และสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ ยังมีศาลปกครองชำนาญพิเศษ (les juridictions spécialisées) เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes)¹³⁴ สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศสถือเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับการประกันความเป็นอิสระโดยกฎหมายประเพณี¹³⁵

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจึงกระทำโดยผ่านตัวแทนของรัฐ อันได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำแทนรัฐหรือการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองนั้น ในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือเอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และบุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้รัฐรับผิดชอบได้ โดยมูลเหตุการฟ้องร้องอยู่บนพื้นฐานของการละเมิดต่อกฎหมาย คดีประเภทนี้เรียกว่า คดีปกครอง กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยมีคำขอให้ศาลใช้อำนาจทางตุลาการอย่างเต็มที่เพื่อที่จะทำให้สิทธิตามกฎหมายกลับคืนมา ซึ่งนอกเหนือจากอำนาจเพิกถอนแล้ว ยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เป็นเงินได้อีก เรียกว่าคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction) ซึ่งทำให้ศาลมีอำนาจเต็มที่

¹³⁴ สรุปลงความจาก ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์, “สาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) : 18 – 20.

¹³⁵ Woehrling, a. a. O. (Fn. 17), S. 22. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4 หน้า 714 -715.

โดยเป็นอำนาจที่ศาลเป็นผู้กำหนดเอง¹³⁶ ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นเป็นกรณีที่ประชาชนจะต้องขอให้ศาลดำเนินการ ดังต่อไปนี้ 1) ยอมรับว่าตนมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ 2) วินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าว และ 3) พิพากษากำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิที่ถูกละเมิดได้รับการเยียวยา โดยคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มจะเปิดโอกาสให้เฉพาะผู้ถูกละเมิดสิทธิ (titulaire du droit vioté) เท่านั้นเป็นผู้ฟ้องคดี และศาลมุ่งที่จะพิพากษาตัวบุคคล¹³⁷ ดังนั้น คดีละเมิดทางปกครองหรือคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองซึ่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้คำว่า ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยในปี ค.ศ. 1872 ได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 กำหนดให้สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครอง¹³⁸

หลักความรับผิดทางปกครองอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง และมีลักษณะเฉพาะหลายประการ กล่าวคือ โดยหลักเป็นกฎหมายที่มาจากแนวบรรทัดฐานของศาล ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามากำหนดเกี่ยวกับความเสียหายที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น โดยไม่มีการวางหลักทั่วไปในเรื่องนี้ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดทางปกครองแสดงให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในทางปฏิบัติและทางทฤษฎี ในทางทฤษฎีการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนิติรัฐสำหรับคุณค่าในทางปฏิบัติคือ ทุกหลักการในเรื่องความรับผิดเป็นผลสะท้อนในรูปแบบหนึ่งของความเป็นสังคมที่มีอารยธรรม แต่เดิมในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 19 ไม่ได้นำหลักความรับผิดมาใช้กับรัฐด้วย เพราะหลักที่ว่า “รัฐไม่ต้องรับผิด” หลักดังกล่าวค่อนข้างจะไม่เป็นธรรมกับเอกชนแต่เป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากในสมัยนั้นอยู่ในระบบที่เรียกว่า รัฐเสรีนิยม (l'Etat libéral) ซึ่งรัฐจะจำกัดบทบาทของตนเองไว้อย่างแคบ ดังนั้น โอกาสที่รัฐจะไปก่อให้เกิดความเสียหายจึงมีไม่มากนัก ต่อมาหลักดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีจุดเริ่มจากการตรารัฐบัญญัติให้รัฐรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะ และไม่นำหลักเรื่องรัฐไม่ต้องรับผิดมาใช้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในทางแพ่ง และกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งสองกรณีอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หลักความรับผิดของฝ่ายปกครองเริ่มได้รับการยอมรับแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่เรียกว่า การจัดการ (gestion) ของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยคำพิพากษาที่สร้างหลักในเรื่องนี้ คือ คำพิพากษาในคดี บล็องโก (Blanco) ของศาลซัดกัน

¹³⁶ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 168.

¹³⁷ สรุปลความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 171 - 172.

¹³⁸ นิพนธ์ ชะกิมิ, “เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย,” เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กิจกรรมการพัฒนาระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการภาครัฐ, หน้า 9. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) อ้างถึงใน รักไท เทพปัญญา, “ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

(Tribunal des Conflits) ซึ่งได้พิพากษาไว้ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ยืนยันว่า “ความรับผิดซึ่งจะตกแก่รัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนอันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้กับหน่วยงานบริการสาธารณะนั้นไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด ; ความรับผิดนั้นมีกฎเกณฑ์เป็นพิเศษ” อันเป็นการยอมรับความมีอยู่ของหลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง โดยที่ไม่มีตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้ ปัจจุบันหลัก “รัฐไม่ต้องรับผิด” ไม่อาจนำมาใช้ได้ เนื่องจากการวิวัฒนาการของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่ทำให้รัฐในปัจจุบันต้องเข้าไปมีบทบาทในชีวิตประจำวันของพลเมืองมากขึ้น และมีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเพิ่มขึ้นไปด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชน ดังนั้นด้วยเหตุผลทางสังคมจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าว นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หลักความรับผิดของฝ่ายปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจาก “หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ” ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้น สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำก็เพื่อประโยชน์ของราษฎรทุกคน จะให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ดังนั้นเมื่อการดำเนินกิจการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ประชาชนทุกคนต้องเป็นผู้รับภาระนั้น โดยมีรัฐเป็นผู้แทน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดกรณีการเลือกปฏิบัติขึ้น และการชดใช้ค่าเสียหายจะเป็นวิธีทำให้ความสมดุลที่เสียไปแล้วกลับคืนมาได้ แต่ก็มีได้หมายความว่า การที่ทำให้หลักดังกล่าวต้องถูกกระทบกระเทือนไปแล้ว จะต้องมีการเยียวยาชดใช้ทุกกรณีไป เฉพาะการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิด หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ทำให้เกิดความรับผิด¹³⁹

ในคำวินิจฉัยของศาลซัดกัน (Tribunal des conflits) ในคดี Pelletier ซึ่งวินิจฉัยไว้ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1878 ว่าหากข้าราชการทุกคนจะต้องรับผิดในความเสียหายทางปกครอง อันจะถือเป็นความผิดส่วนตัว (faute personnelles) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำ ความผิดนั้น โดยการกระทำดังกล่าวสามารถแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ และความรับผิดดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและในบังคับของระบบกฎหมายแพ่ง สำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกตินั้น ถือเป็นความผิดของหน่วยงาน (faute de service) และฝ่ายปกครองเป็นผู้ต้องรับผิด โดยคดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงสรุปได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยอมรับหลักในเรื่องความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่สำหรับความผิดส่วนตัว และยอมรับหลักในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองสำหรับความผิดอื่นอันไม่ใช่ความผิดส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ความรับผิดทั้งสองกรณี มิได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด กรณีความรับผิดของเจ้าหน้าที่สำหรับความผิดส่วนตัวนั้น ยังคงเป็นที่ยอมรับให้นำระบบกฎหมายทั่วไปมาใช้ สำหรับความรับผิดของฝ่ายปกครองนั้น แต่เดิมในช่วงศตวรรษที่ 19 ได้ยอมรับให้นำบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 1382 เป็นต้นไปของประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับสำหรับความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธ

¹³⁹ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547), หน้า 292 - 296.

การนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ในคดี Blanco ของศาลคดีชดกันก็เป็นไป ในแนวทางเดียวกับสภาแห่งรัฐ โดยยืนยันหลักที่ว่าคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบรัฐทุกประเภท อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง อันเป็นการวางรากฐานให้กับ “ความเป็นเอกเทศของความรับผิด ของฝ่ายปกครอง” ซึ่งไม่อาจนำหลักที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง อันเป็นกฎหมาย ที่กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองมาใช้บังคับได้ หากแต่จะต้อง อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษที่มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความจำเป็นของบริการสาธารณะ และความจำเป็นที่ประสานประโยชน์ของรัฐกับสิทธิของเอกชน ในปัจจุบันความรับผิด ของฝ่ายปกครองทุกประเภทจึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายทั่วไปและไม่อยู่ใน เขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่หลักดังกล่าวมีข้อจำกัด 2 ประการ คือ ประการแรก ระบบ กฎหมายทั่วไป (กฎหมายแพ่ง) ยังคงใช้บังคับกับกรณีของความรับผิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของระบบกฎหมายแพ่ง อันได้แก่ กรณีที่ ฝ่ายปกครองดำเนินการในรูปแบบของการจัดการในเรื่องทางแพ่ง โดยเฉพาะกรณีของหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ประการที่สอง ในขณะที่ระบบ ความรับผิดของฝ่ายปกครองพัฒนาตนเองไปนั้น แต่ในส่วนของเนื้อหากลับมีลักษณะใกล้เคียง กับระบบกฎหมายแพ่งมากขึ้น หลักเกณฑ์พิเศษที่อ้างไว้ในคำพิพากษาคดี Blanco มีแนวโน้ม ที่จะมีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั่วไป จากแนวบรรทัดฐานของศาล “ระบบ กฎหมายพิเศษ” เกี่ยวกับความรับผิดทางปกครองได้มีพัฒนาการไปในทางที่จะขยายขอบเขต ความรับผิดมากขึ้นภายใต้สถานการณ์และองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่ม จำนวนขึ้นของกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ พัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยความเป็นน้ำหนึ่ง ใจเดียวกันของสังคม และความเสมอภาค ซึ่งการขยายขอบเขตความรับผิดดังกล่าวแสดงให้เห็น ในด้านต่าง ๆ เช่น กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายโดยเฉพาะวิธีการคำนวณค่าเสียหาย ก็วิวัฒนาการไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากขึ้น และเพื่อที่จะเป็นหลักประกัน ว่าผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยสำหรับความเสียหายนั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ ของความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่กับความรับผิดของหน่วยงาน (ซึ่งเดิม แยกจากกันเด็ดขาด) โดยในหลายๆ กรณีได้มีการยอมรับว่า ในกรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ นั้น นอกจากเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวแล้ว หน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ สังกัดอยู่ก็มีส่วนต้องรับผิดด้วย¹⁴⁰

เงื่อนไขความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเงื่อนไขความรับผิดในทางกฎหมาย มหาชนเป็นเช่นเดียวกับกฎหมายแพ่ง ประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

(1) มีความเสียหาย ลักษณะทั่วไปความเสียหายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดได้เฉพาะ เมื่อมีลักษณะเป็นความเสียหายที่แน่นอน โดยเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วหรือมีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงความเสียหายในอนาคตที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ต้องเป็นความเสียหาย ที่พิเศษ กล่าวคือ กระทบกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ความเสียหายนั้น ต้องมีลักษณะไม่ปกติ คือ เกินกว่าระดับของความขัดข้องเล็กน้อยซึ่งเกิดเป็นปกติของการดำเนินการ

¹⁴⁰ สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 299 – 303.

ของหน่วยงานนั้น และความเสียหายนั้นต้องเป็นสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลนี้ สภาแห่งรัฐเห็นว่าผู้ที่อยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายไม่มีสิทธิได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย โดยเคยนำหลักนี้มาใช้ในกรณีของผู้ประสบอุบัติเหตุจนถึงแก่ชีวิตซึ่งเป็นคู่สามีภรรยาที่มีได้สมรส ถูกต้องตามกฎหมาย (คำวินิจฉัย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1928 ในคดี Dlle Rucheton) แต่ต่อมาสภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยกลับหลักดังกล่าว(คำวินิจฉัยลงวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1978 ในคดี Dlle Müesser)¹⁴¹

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ ความเสียหายนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครองหรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการกระทำหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครองเท่านั้น จึงจะก่อให้เกิดความรับผิด และในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำทั้งของบุคคลอื่นและของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองยังคงจะต้องรับผิดชอบในส่วนของตนอยู่ ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้หรือทำให้ความเสียหายร้ายแรงขึ้น จะทำให้ฝ่ายปกครองพ้นจากความรับผิด ทั้งหมดหรือบางส่วนไป และหากความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย ซึ่งได้แก่ เหตุการณ์ภายนอก ที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นนั้น ย่อมเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด ซึ่งสภาแห่งรัฐยอมรับหลักดังกล่าวในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นพิเศษ อนึ่ง ในทางกฎหมายปกครอง “เหตุสุดวิสัย” แตกต่างจาก “เหตุบังเอิญ” เช่น กรณีอุบัติเหตุของเครื่องจักรกล ซึ่งเป็นเหตุบังเอิญ สาเหตุของอุบัติเหตุในกรณีนี้ไม่อาจทราบได้แน่ชัด เหตุบังเอิญนั้นจะไม่ถือเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำหรือกิจกรรมที่มีลักษณะเสี่ยงภัยของฝ่ายปกครอง และความเสียหายที่เกิดจากหน่วยงานของต่างประเทศ ในกรณีที่มีการตั้งฐานทัพของกองทัพต่างประเทศในดินแดนฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็กองทัพของพันธมิตรหรือศัตรู รัฐบาลฝรั่งเศสจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเฉพาะในกรณีที่มีข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวเท่านั้น

สำหรับหน่วยงานซึ่งจะต้องรับผิดชอบ ในทางปฏิบัติบางกรณีอาจเป็นการยากที่จะกำหนดว่าหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทางปกครองบางคนอาจมีอำนาจหน้าที่กระทำการในนามของหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะตกอยู่กับเฉพาะหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการในอำนาจหน้าที่แทนเท่านั้น หรือในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกันร่วมกันกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือในกรณีที่หน่วยงานสองหน่วยงานร่วมกันดำเนินกิจการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่ดำเนินการและอีกหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่บำรุงรักษาสถานที่เมื่อมีอุบัติเหตุขึ้น อุบัติเหตุนั้นอาจเกิดจากตัวอาคารซึ่งมีสภาพที่ไม่ดี หรืออาจเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ซึ่งความรับผิดจะต้องตกอยู่กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ศาลจะพยายามกำหนดตัวผู้รับผิดชอบหรือกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันรับผิดชอบ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยอาจกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไปก่อน หลังจากนั้นจะให้หน่วยงานนั้นไปไล่เบี้ยกันเองตามส่วนของความรับผิด

¹⁴¹ สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 303 – 304.

(3) การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หลักทั่วไปความเสียหายทุกประเภหมิได้ ก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ก่อเสมอไป ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบจะต้องชดใช้ ค่าเสียหายก็ต่อเมื่อปรากฏว่า “การกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้นมีลักษณะ บางประการที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายแพ่ง” ผู้กระทำการก่อให้เกิดขึ้นด้วย กฎหมายปกครองก็อยู่ภายใต้หลักการนี้เช่นเดียวกัน โดยปกติแล้วความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ขึ้นอยู่กับการกระทำที่เป็นความผิด โดยมีข้อยกเว้นบางประการสำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครอง ต้องรับผิดชอบแต่ไม่มีความผิดเกิดขึ้น แต่ความผิดทางปกครองหรือที่เรียกว่า ความผิดของหน่วยงาน (faute de service) นั้น มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวเมื่อเปรียบเทียบกับความผิดทางแพ่ง ความผิดของหน่วยงาน (faute de service) คือ ความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงาน ตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ไม่อาจโทษเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้และไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัว ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว โดยเป็นความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของ หน่วยงานนั้น หมายถึง “การดำเนินงานของหน่วยงานเกิดความบกพร่องที่เกินเลยระดับ มาตราฐานไปจากการดำเนินการตามปกติของหน่วยงาน” ซึ่งกรณีใดจะถือว่าเกินเลยระดับ ดังกล่าวนั้น ไม่อาจกำหนดแน่นอนได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และสถานการณ์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดของหน่วยงานนั้น ศาลไม่ได้อ้างกฎเกณฑ์ ที่เป็นนามธรรม แต่พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป จากลักษณะความยากง่ายของภารกิจ ของหน่วยงาน สถานการณ์เกี่ยวกับเวลา (เช่น อยู่ในช่วงปกติหรือมีวิกฤติการณ์) สถานที่ รวมทั้ง ความพร้อมทั้งด้านวัสดุและบุคลากรของหน่วยงาน และอื่นๆ ประกอบด้วย ความรับผิดชอบ ของหน่วยงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเป็นนิติกรรมหรือไม่ ดังนั้น ปฏิบัติการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎ ต่างก็เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิด ความรับผิดชอบของหน่วยงานได้ทั้งสิ้น และไม่ได้ขึ้นอยู่กับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำ เพราะความไม่ชอบด้วยกฎหมายบางอย่างอาจเพียงพอสำหรับนำไปสู่การเพิกถอน นิติกรรมทางปกครองในการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ แต่เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ แวดล้อมประกอบแล้ว อาจไม่ถือเป็นความผิดก็ได้ ความรับผิดชอบของหน่วยงานมีขอบเขต ที่ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมไปถึงความผิดที่เกิดจากการกระทำ สภาแห่งรัฐยอมรับว่าความผิด ที่เกิดจากการละเว้นกระทำการซึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมดำเนินการใดๆ ทั้งๆ ที่ เป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำนั้น เป็นความผิดของหน่วยงานได้ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีของ ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่แม้ว่าจะกระทำการถูกต้องแต่ล่าช้าก็อาจถือเป็นความผิด ของหน่วยงานได้เช่นกัน¹⁴² สำหรับหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดโดยหลักแล้ว เป็นภาระของ ผู้เสียหาย ทำนองเดียวกับในกรณีทางแพ่ง แต่ตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้ สร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “ข้อสันนิษฐานความผิด” ไว้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระการนำสืบ ในกรณีดังกล่าว เพื่อให้พ้นจากความรับผิด ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่า การกระทำ ความผิดนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากผู้เสียหายเองหรือเกิดจากบุคคลภายนอก¹⁴³

¹⁴² สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 308 – 316.

¹⁴³ สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 319.

การชดใช้ค่าเสียหาย (La réparation du dommage)¹⁴⁴ ความรับผิดชอบทุกประเภท ทำให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ด้วยการชดใช้ค่าเสียหายให้ครอบคลุมความเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยในกฎหมายปกครอง ระบบการชดใช้ค่าเสียหายมีลักษณะพิเศษไว้หลายประการ ได้แก่ (1) รูปแบบของการชดใช้ค่าเสียหาย มีการแบ่งแยกระหว่างการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง (La réparation en nature) ซึ่งได้แก่การทำให้สิ่งที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหายกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (l'indemnisation) ซึ่งได้แก่การจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับในกรณีของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งจะเป็นวิธีเดียวที่ใช้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายนั้นจะสามารถกระทำต่อเมื่อความเสียหายนั้นคำนวณราคาเป็นจำนวนเงินได้ ซึ่งมีหลักในเรื่องอายุความบังคับไว้ว่าผู้เสียหายจะต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายภายในสี่ปีนับจากวันที่ได้รับความเสียหาย อนึ่ง การชดใช้ค่าเสียหายอาจเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น เช่น การพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหาย 1 ฟรังก์ สำหรับความเสียหายที่เป็นเรื่องทางจิตใจโดยแท้ แต่ในระยะหลังนี้ สภาแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะไม่ถือตามแนวทางดังกล่าว โดยจะกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายตามความเป็นจริง สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่าตามหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (la séparation des fonctions) ห้ามมิให้สภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้เยียวยาความเสียหายโดยการทำให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพเดิมหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นรูปแบบเดียวของการเยียวยาความเสียหายในกฎหมายปกครอง ยกเว้นในบางกรณีที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหาย โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงแทนได้ ซึ่งผลลัพธ์เป็นอย่างเดียวกัน โดยการคำนวณค่าสินไหมทดแทนจากระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ปัจจุบันศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้ ซึ่งศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าวกับกรณีนี้ด้วย ในกรณีที่คำพิพากษามีได้ระบุจำนวนเงินที่ฝ่ายปกครองจะต้องจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนไว้ ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ มิฉะนั้นแล้วก็ต้องถูกลงโทษปรับรายวันจนกว่าจะปฏิบัติตามได้ (2) วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนกระทำไม่ได้ไม่ว่าโดยการจ่ายครั้งเดียวเป็นก้อน หรือทยอยจ่ายเป็นงวด ๆ (ซึ่งจะใช้กับกรณีของความพิการ) และถ้าเวลาผ่านไปเกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้น ก็อาจมีการคำนวณใหม่ได้ ไม่ว่าจะเป็กรณีของการจ่ายเป็นก้อนเดียวหรือการทยอยจ่าย ซึ่งการคำนวณค่าเสียหายใหม่นี้จะพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจในวันที่มีการขอให้คำนวณใหม่เป็นหลัก (3) วันที่ถือเป็หลักในการคำนวณค่าความเสียหายแต่เดิมนั้น ศาลจะพิจารณาจากค่าเสียหายในวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้น แต่ในสถานการณ์ที่ค่าของเงินไม่มีความมั่นคงอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในกรณีที่ช่วงระยะเวลาของวันที่เกิดความเสียหายกับวันที่ศาลมีคำพิพากษามีความห่างกันยาวนาน หรือมีความล่าช้าของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ดังนั้น ในปัจจุบันจึงได้มีการแบ่งแยกสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินยังคงใช้หลักการเดิม เพราะโดยปกติแล้วผู้เสียหายจะร้องขอให้มี

¹⁴⁴ สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 329 – 335.

การชดใช้ค่าเสียหายโดยเร่งด่วนหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้น จึงมีการชดใช้ค่าเสียหายโดยถือตามที่ผู้เสียหายต้องเสียหายจริง อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏว่าการชดใช้ค่าเสียหายไม่อาจกระทำได้โดยเร็ว ศาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าเสียหายให้เหมาะสมขึ้น (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947 ในคดี *Companie général des Eaux*) สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าเสียหายถือตามวันที่ศาลมีคำพิพากษา เว้นแต่ ผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้การพิพากษาคดีต้องล่าช้าโดยเจตนา (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947 ในคดี *Dame Aubry*) แต่หลักดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางทั่วไปเท่านั้น หากตามสถานการณ์เฉพาะคดีศาลเห็นว่าการนำหลักที่มีผลตรงกันข้ามมาใช้จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมมากกว่าจะไม่นำหลักการดังกล่าวมาใช้ (4) การคำนวณค่าสินไหมทดแทนโดยหลักศาลจะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด แต่จะต้องไม่นอกเหนือไปมากกว่านั้น และในทุกกรณีศาลจะถือว่าค่าสินไหมทดแทนตามผู้เสียหายเรียกร้องเป็นเพดานสูงสุดของการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ศาลเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองคำนวณให้ผู้เสียหายมีจำนวนสูงกว่าความเสียหาย ศาลจะลดจำนวนลงโดยอาศัยหลักในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ว่า “หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกพิพากษาให้จ่าย (ค่าสินไหมทดแทน) มากไปกว่าจำนวนที่จะต้องจ่าย” (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1971 ในคดี *Mergui*) สำหรับค่าสินไหมทดแทน รวมถึงดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายเรียกร้องจากฝ่ายปกครองด้วย และศาลจะกำหนดจำนวนของดอกเบี้ยตามบทบัญญัติของมาตรา 1153 และมาตรา 1154 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ศาลยังกำหนดให้จ่ายดอกเบี้ยชดเชยให้เป็นพิเศษสำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองมีเจตนาทุจริตอีกด้วย (ในคดี *Caucheteux et Desmonts* ศาลปกครองวินิจฉัยในครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1944 ให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งฝ่ายปกครองได้บ่ายเบี่ยงที่จะกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนและไม่จ่ายเงินให้ ผู้เสียหายจึงนำไปฟ้องเป็นคดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการพิพากษาคดีครั้งนี้ศาลปกครองพิพากษาให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าสินไหมทดแทนพร้อมทั้งดอกเบี้ยชดเชย เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1962 ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่มีคำพิพากษาถึง 18 ปี)

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส “ความรับผิดชอบ” (*la responsabilité*) หมายถึงกรณีที่บุคคลทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือที่เป็นรัฐมีหน้าที่หรือความผูกมัดที่ต้องชดใช้หรือแก้ไขเยียวยาสิ่งที่ตนได้ทำขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ คำว่า “ความรับผิดชอบ” จึงมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ความรับผิด” ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้นความรับผิดชอบ จึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำละเมิด (*la responsabilité pour faute*) กับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ไม่คำนึงถึงการกระทำที่เป็นความผิดใดๆ หรือความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (*la responsabilité sans faute*)¹⁴⁵ ซึ่งความรับผิด

¹⁴⁵ เจนน์ สลาวาสีลพร, การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เอกสารในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3),

โดยมีความผิดมีลักษณะคล้ายคลึงกับความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ศาลคดีขัดกัน (ในคดี Blanco) มีความเห็นว่าการแบ่งแยกประเภทความรับผิดและหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่งจะนำมาใช้บังคับกับความรับผิดของรัฐไม่ได้ เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความไม่เชื่อมั่นในระบบศาลยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของระบอบเดิมที่หากมีเขตอำนาจในเรื่องความรับผิดของรัฐด้วยแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่องานทางปกครองได้ เหตุผลสำคัญอีกส่วนหนึ่งมาจากการปรับใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้น ศาลคดีขัดกันยังมองว่าศาลปกครองน่าจะอยู่ในสถานะที่จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ (ซึ่งเป็นเหตุก่อให้เกิดความรับผิด) ได้ดีกว่าศาลยุติธรรม โดยทั่วไปแล้ว ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดเป็นความรับผิดที่มีลักษณะพิเศษไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่ง¹⁴⁶ อาจกล่าวได้ว่า การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการละเมิดทางปกครองเป็นความรับผิดโดยมีความผิดอันเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของรัฐ และการฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ผู้เสียหายจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชน และตามหลักในกฎหมายแพ่งขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ความรับผิดของรัฐตามกฎหมายแพ่งที่ถือเสมือนว่ารัฐเป็นเอกชนคนหนึ่งในกรณีที่รัฐดำเนินกิจกรรมเหมือนกับเอกชน และไม่ได้มีการใช้อำนาจมหาชนนั้น ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในราวต้นศตวรรษที่ 19 ส่วนในกรณีที่รัฐดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยใช้อำนาจมหาชนนั้น แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิด แต่นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องรับผิดแม้จะใช้อำนาจมหาชนก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้น และมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ลักษณะประการแรกนี้ คือ ลักษณะของความรับผิดของรัฐที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ลักษณะที่สำคัญประการที่สองของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ คือ ความรับผิดที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ข้าราชการและความรับผิดของรัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็น *faute personnelle* หรือ *faute de service* ในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกัน ความรับผิดนั้นก็จะเป็นความรับผิดร่วม (*cumul des responsabilités*) และลักษณะที่สำคัญประการที่สามของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ การดำรงอยู่คู่ขนานกันของความรับผิดสำหรับความผิดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งแต่เดิมความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดสำหรับความผิด แต่ในเวลาต่อมาศาลได้พัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นมาเสริม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น¹⁴⁷

หน้า 33. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554). หน้า 327-328.

¹⁴⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 146 - 147

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

กรณีของรัฐต้องรับผิดชอบสำหรับความผิด (responsabilités pour faute) ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกจากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ (faute de service) หรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (faute personnelle) ซึ่งฝ่ายตำราได้ให้คำจำกัดความที่มีความหมายในลักษณะกลางๆ ว่าความผิดในการบริการสาธารณะย่อมมีอยู่ ถ้าหากฝ่ายปกครองไม่กระทำการซึ่งบุคคลธรรมดาสามัญคาดหมายจากฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติภารกิจทั่วไปว่าต้องกระทำการนั้น โดยไม่อาจให้นิยามที่มีความหมายเป็นการทั่วไป เนื่องจากความยากในการสร้างเกณฑ์แม้แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเอง ก็ไม่อาจสรุปเป็นหลักการทั่วไปได้ จึงต้องดูข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมประกอบเป็นสำคัญ ลักษณะเด่นของความรับผิดชอบสำหรับความผิด (responsabilités pour faute) ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส คือ ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยตรง(หากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะ) ทั้งนี้โดยที่ไม่คำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ตัวเจ้าหน้าที่ข้าราชการไม่มีความสำคัญ เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้ว ย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดชอบไม่ใช่รับผิดแทน¹⁴⁸

เงื่อนไขเบื้องต้นที่จะทำให้รัฐเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดอันเป็นความรับผิดชอบในระบบกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดทั่วไปของปัจเจกชนตามกฎหมายเอกชนก็คือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นจะต้องเป็นความเสียหายจากการดำเนินงานในกรอบของ “บริการสาธารณะ” (service public) และไม่มีกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปใดกำหนดยกเว้นความรับผิดทางละเมิดของรัฐในระบบกฎหมายมหาชนไว้¹⁴⁹

รัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ประการที่หนึ่ง บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นข้าราชการของรัฐ และประการที่สอง การกระทำของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องเป็นการกระทำเพื่อบริการสาธารณะ (service public) ไม่ใช่การกระทำในทางส่วนตัว อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นและข้อจำกัดความรับผิดของรัฐ โดยมีการกระทำบางอย่างของรัฐที่ศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเห็นว่าอยู่นอกกรอบของความรับผิด ซึ่งมักจะเป็นการกระทำที่เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐที่หากให้ศาลเข้ามาตรวจสอบโดยการกำหนดให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายแล้ว อาจจะกระทบกับประโยชน์สาธารณะอย่างรุนแรงได้ และสมควรที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องที่รัฐไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อไป ได้แก่

1) การกระทำทางรัฐบาล (acte de gouvernement) มีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ การกระทำในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารกับรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และการกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ

¹⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : 2548).

¹⁴⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 129.

2) การกระทำในทางนิติบัญญัติ (acte du pouvoir législatif) การจำกัดความรับผิดชอบของรัฐกรณีตรากฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนนี้จำกัดเฉพาะกรณีที่กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (Loi) หรือเป็นรัฐกำหนด (ordonnance) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว หรือเป็นมาตรการของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ หรือเป็นร่างกฎหมายที่ผ่านการลงประชามติจากประชาชนตามมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปอื่นๆ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารและถือว่าเป็นกฎหมายในแง่ของเนื้อหาไม่ตกอยู่ในข้อจำกัดดังกล่าว ดังนั้น ศาลปกครองย่อมตรวจสอบและอาจกำหนดให้มีการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายได้

3) การกระทำทางตุลาการ (acte du pouvoir judiciaire) โดยหลักแล้วความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากอำนาจตุลาการเป็นความเสียหายที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการคุ้มครองผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้น 2 กรณี กรณีแรก เป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแทนผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและศาลปกครองถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง และกรณีที่สอง เป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษาในคดีอาญา แต่ต่อมาปรากฏว่ามีการเพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าวเนื่องจากศาลได้พิพากษาไปโดยผิดพลาด ทั้งนี้ โดยที่ผู้ที่เรียกร้องความเสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่ามี “ความผิด” เกิดขึ้นแต่อย่างใด¹⁵⁰

ตามกฎหมายฝรั่งเศส ผู้ใช้สิทธิฟ้องร้องจะต้องมีคุณสมบัติที่ถือว่าเป็นเงื่อนไขทั่วไป คือ ต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล (capacité d'ester en justice) กฎเกณฑ์นี้ใช้กับการฟ้องร้องโดยนิติบุคคล ฉะนั้น หากนิติบุคคลนี้ไม่ได้ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย คำฟ้องย่อมตกไปศาลไม่รับฟ้อง เฉพาะบุคคลที่สามารถให้เหตุผลได้ว่าตนเองจะมีส่วนได้เสียต่อการเพิกถอนคำสั่งที่โต้แย้งจึงจะสามารถฟ้องร้องได้ หากการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเป็นหนทางโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลพิพากษายอมรับสิทธิประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องนั้น ๆ แนวคำพิพากษาของศาลโดยรวมชี้ให้เห็นว่า ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยอย่างค่อนข้างเปิดกว้างต่อการให้สิทธิฟ้องคดี เช่น ส่วนได้เสียที่ถูกยกขึ้นมานั้นอาจเป็นได้ทั้งส่วนได้เสียทางทรัพย์สินและจิตใจ ตัวอย่างเช่น ส่วนได้เสียของผู้ที่มีความเชื่อและปฏิบัติการเฉลิมฉลองสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ตนเองเคารพนับถือ (คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1908 คดี abbé Deliard, Rec., หน้า 127) หรือส่วนได้เสียของศิษย์เก่าของโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในการปกป้องรักษาเกียรติยศชื่อเสียงของโรงเรียน เป็นต้น แม้จะเป็นส่วนได้เสียส่วนตัวแต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะแต่เพียงผู้เดียว เช่น ผู้ฟ้องร้องที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ และอาจไม่ใช่ส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องเอกชนเท่านั้น แต่อาจเป็นส่วนได้เสียในกิจการทางมหาชนก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นอยู่ประการหนึ่งคือ การวินิจฉัยว่าส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างจะต้องมีความสำคัญพอ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นย่อมมีผลกระทบต่อผู้เสียภาษีของท้องถิ่นหรือของจังหวัดและผลกระทบนี้ส่งผลโดยตรงต่อ

¹⁵⁰ สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 132-136.

ผู้เสียหาย ในอันที่จะถือได้ว่าผู้เสียหายมีส่วนได้เสียในการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่สภาแห่งรัฐไม่ถือว่าผู้เสียหายของประเทศจะสามารถโต้แย้งในเรื่องการกำหนดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลได้ สำหรับการฟ้องร้องของนิติบุคคลนั้น ต้องเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยสามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นในแง่สิ่งของหรือจิตใจ (ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินหรือเกิดแก่สถานะ) หรือเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ฟ้องร้องมีหน้าที่จะต้องปกป้อง เช่น กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหนึ่งก็อาจทำการโต้แย้งมาตรการที่มาปรับเปลี่ยนสถานะของอาชีพของเขาเหล่านั้น เป็นต้น กฎเกณฑ์นี้ใช้ได้แม้กับสมาคมที่ไม่เปิดเผยต่างๆ ที่ไม่มีแม้แต่ความเป็นนิติบุคคล (คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 31 ตุลาคม 1969 คดี Syndicat de défense des canaux de la Durance, Rec., หน้า 462) ศาลยอมรับฟ้องแม้แต่ในกรณีที่มาตรการนั้นก่อผลเสียหายแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมก็จริงแต่ก็มีลักษณะส่วนตัวรวมอยู่ด้วยเช่น กลุ่มข้าราชการสามารถโต้แย้งไม่เฉพาะคำสั่งที่เป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ที่มาปรับเปลี่ยนสถานะของเขาเท่านั้น แต่อาจโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เขาเห็นว่าขัดแย้งต่อสถานะที่ถูกต้อง ในทางตรงกันข้ามกลุ่มบุคคลไม่อาจเข้าไปแทนที่สมาชิกของกลุ่มในการโต้แย้งมาตรการที่ส่งผลเฉพาะตัวแก่สมาชิกและที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่สมาชิกคนใดคนหนึ่ง โดยไม่ได้ก่อผลเสียต่อประโยชน์ส่วนรวมในขณะเดียวกัน สำหรับมาตรการที่ก่อความเสียหายแก่สถานะของสมาชิกประเภทหนึ่งประเภทเดียวของกลุ่มบุคคล สภาแห่งรัฐไม่ถือว่าเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใด¹⁵¹

4.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน

การศึกษาคกรณีเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ผู้เขียนเห็นควรพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้เข้าใจในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ดังนี้

4.1.1.1 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส¹⁵²

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 (CONSTITUTION DE 1958)¹⁵³ ในอารัมภบทกล่าวถึงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและ

¹⁵¹ สรุปลงมาจาก สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 241-245.

¹⁵² นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548). หน้า 19-20 หน้า 52, 81, 84 และหน้า 88.

¹⁵³ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 อารัมภบท กล่าวว่า ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ตั้งได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองเมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสหพันธรัฐที่กำหนดไว้ในกฎบัตรด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004

มาตรา 1 บัญญัติว่า ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่มีอาจแบ่งแยกได้เป็นกลางทางศาสนา เป็นประชาธิปไตย และเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมือง โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกายโครงสร้างของสาธารณรัฐเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789¹⁵⁴ และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946¹⁵⁵ รวมทั้งบรรดาสีทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 1 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตย และการรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมือง โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน โดยการรับรองความเสมอภาคของประชาชนของประเทศเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการบัญญัติมาตรา 64 วรรคหนึ่ง¹⁵⁶ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งหมายความรวมทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งความเป็นอิสระนั้น เดิมยังไม่มีกฎหมายรับประกันความเป็นอิสระไว้อย่างชัดเจน แต่ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ.1980 ได้วางหลักประกันความเป็นอิสระไว้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่อาจก้าวล่วงในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองได้ หลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ¹⁵⁷ และหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ย่อมส่งผลเป็นอย่างมากต่อความเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในคดีพิพาททางปกครอง

4.1.1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับละเมิดไว้ในมาตรา 1382 ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่กระทำใดๆ ซึ่งเป็นความผิด อันเป็นเหตุทำความเสียหายแก่ผู้อื่นต้องทดแทนความเสียหายนั้น และมาตรา 1383¹⁵⁸ กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งได้กระทำขึ้นไม่ว่ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

¹⁵⁴ ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 26 août 1789) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไว้ในข้อ 1 ที่บัญญัติว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิการแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และข้อ 17 บัญญัติว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ล่วงละเมิดมิได้และศักดิ์สิทธิ์บุคคลใดไม่อาจถูกพรากสิทธิไปจากตนได้ เว้นแต่เมื่อถูกบังคับอย่างชัดแจ้งโดยความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดไว้โดยชอบด้วยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมและได้รับการล่วงหน้า

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 คำปรารภ ข้อ 18 กล่าวว่า ประเทศฝรั่งเศสซึ่งยึดมั่นในภารกิจที่กลายเป็นประเพณีของตน มุ่งมั่นที่จะนำประชาชนของชาติทั้งหลายที่ฝรั่งเศสปกครองอยู่ไปสู่เสรีภาพในการปกครองตนเอง และบริหารกิจการของตนเองอย่างประชาธิปไตย โดยไม่ยอมรับระบอบการปกครองอาณานิคมซึ่งตั้งอยู่บนอำเภอใจ ประเทศฝรั่งเศสให้หลักประกันแก่ทุกคนถึงความเท่าเทียมกันในการเข้าทำงานราชการและในการใช้สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนหรือใช้สิทธิเสรีภาพร่วมกันตามที่ประกาศไว้หรือยืนยันไว้ข้างต้น

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 64 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

¹⁵⁷ สรุปความจาก ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์, “สาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) หน้า 18.

¹⁵⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส

มาตรา 1382 บัญญัติว่า การกระทำใดๆ ของมนุษย์อันเป็นเหตุทำความเสียหายแก่ผู้อื่นไซ้ร้ ย่อมบังคับบุคคลซึ่งกระทำความเสียหายโดยความผิดของเขานั้น ให้ทดแทนความเสียหาย

มาตรา 1383 บัญญัติว่า ทุกคนต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ซึ่งเขาได้กระทำขึ้นไม่เพียงแต่กระทำโดยจงใจ แต่ต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อของเขาด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่บุคคลทั่วไปต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง สำหรับความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่นเป็นไปตามมาตรา 1384¹⁵⁹ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือสิ่งของที่ตนดูแลรักษาด้วย

แต่เดิม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางส่วนตัวหรือความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (*faute personnelle*) หรือกระทำการแทนรัฐโดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือความผิดในการบริการสาธารณะ (*faute de service*) ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของรัฐจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งดังกล่าวข้างต้นทั้งสิ้น เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และหากมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล กรณีนี้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยใช้หลักกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1873 ที่ศาลชดกัน (*Tribunal des Conflits*) ได้มีคำวินิจฉัยในคดี *Blanco* ให้การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ปัจจุบันกรณีผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดหรืออีกนัยหนึ่ง การกระทำละเมิดทางปกครอง อันเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

4.1.1.3 รัฐบัญญัติฉบับที่เกี่ยวข้อง

(1) ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
ในชั้นศาล (*Code de justice administrative*)

ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
ในชั้นศาล กำหนดให้ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไป คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับจังหวัด และคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ส่งคนต่างด้าวที่เข้าไปในประเทศฝรั่งเศสโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายกลับไปประเทศต้นทาง การพิจารณาพิพากษาคดีโดยหลักต้องทำเป็นองค์คณะ ประกอบด้วย ตุลาการ 3 คน อย่างไรก็ตาม ตุลาการนายเดี่ยวที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือผู้ที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีในบางประเภทคดี เช่น คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ยกเว้นคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งไล่ออกจากราชการ คดีเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น คดีเกี่ยวกับ

¹⁵⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส

มาตรา 1384 บัญญัติว่า บุคคลต้องรับผิดชอบไม่เพียงแต่ความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของตน แต่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือสิ่งของที่ตนดูแลรักษาด้วย

อ้างอิงใน ฉันทิกา กุลธำรงค์. “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ที่มีวงเงินไม่เกิน 10,000 ยูโร หรือประมาณ 500,000 บาท ทั้งนี้ หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องสำคัญอาจให้มีการพิจารณาพิพากษา โดยองค์คณะตามปกติได้ สำหรับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคriminal ค่าพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในคดีปกครองทั่วไป และคดีที่อุทธรณ์ ค่าพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ส่งคนต่างด้าว ที่เข้าไปในประเทศฝรั่งเศสโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับไปประเทศต้นทาง การพิจารณาพิพากษา คดีโดยหลักต้องทำเป็นองค์คณะ ประกอบด้วย ตุลาการ 5 คน ศาลปกครองชั้นต้นและศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะของทุกองค์คณะ และได้มีการบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สำหรับสภาแห่งรัฐมีอำนาจเป็นทั้งที่ปรึกษา กฎหมายของรัฐบาล และเป็นศาลปกครองสูงสุดโดยแยกกันปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเป็นองค์กร ตุลาการ สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองทั่วไปในชั้นสุดท้าย และมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับจังหวัดในชั้นอุทธรณ์ ส่วนคดีที่สามารถฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐ เช่น คดีที่ฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของรัฐ กฤษฎีกา คดีที่ฟ้องเพิกถอนกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี คำวินิจฉัยขององค์กรที่อยู่ในรูป คณะกรรมการ คดีที่ฟ้องโต้แย้งรัฐกฤษฎีกาที่ลงนามโดยประธานาธิบดีเพื่อแต่งตั้งข้าราชการ ระดับสูงบางตำแหน่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับภาคและการเลือกตั้งสมาชิก สภายุโรป คดีปกครองซึ่งเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร รวมถึงคดีปกครองของศาลปกครองชำนาญ พิเศษด้วย¹⁶⁰

(2) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 1956

รัฐบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม จะนำหลักเกณฑ์ที่ว่าจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนมาปรับใช้เสมอ ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้อง ต่อศาลได้เฉพาะภายหลังที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่รับคำร้องของตน ฉะนั้น หลักการที่ว่าจะต้องมี คำสั่งทางปกครอง จึงทำให้การฟ้องคดีปกครอง (recours contentieux) ต้องมีการร้องเรียน ภายในต่อฝ่ายปกครอง (recours administratif) และมีคำสั่งปฏิเสธเสียก่อน¹⁶¹

(3) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1900

หลักที่จะต้องมีการฟ้องคดีก่อนที่มาฟ้องศาล (decision préalable) อาจเสี่ยงต่อการที่จะทำให้ไม่อาจมีการฟ้องคดีได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองรับ คำร้องเรียนแล้วนิ่งเฉย ทำให้เอกชนฟ้องคดีไม่ได้ เพราะยังไม่มีคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นกับกรณีของคำร้องขอของประชาชน (มิใช่คำร้องเรียน) ที่ยังไม่ได้รับ คำตอบจากฝ่ายปกครอง ทำให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1900 บัญญัติให้ถือว่าการเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลาสี่เดือน

¹⁶⁰ สรุปลงมาจาก ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์, “สาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) : หน้า 18 – 20.

¹⁶¹ สรุปลงมาจาก สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 179-180.

ติดต่อกันนับแต่วันรับคำร้องเรียนหรือคำร้องขอของเอกชนเท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย (décision implicite de rejet) เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้¹⁶²

คำสั่งทางปกครองในที่นี้หมายถึง คำสั่งทางปกครองโดยชัดแจ้ง (les décisions explicites) และคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย (les decision implicites) กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองไม่ออกคำสั่งภายใน 2 เดือน นับจากวันที่ได้รับคำขอ การเพิกเฉยของฝ่ายปกครองดังกล่าวถือว่าฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งปฏิเสธแล้ว (art. R 421-2 du CJA) หลักนี้ใช้กับการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท รวมทั้งคดีเกี่ยวกับสัญญาและละเมิดด้วย¹⁶³ แต่การเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินต้องอยู่ภายใต้หลักอายุความ 4 ปี และเฉพาะกรณีที่ยื่นฟ้องต่อปฏิบัติโดยชัดแจ้งเท่านั้น ที่ใช้อายุความ 2 เดือน นับแต่วันที่มีการปฏิเสธโดยชัดแจ้ง¹⁶⁴

4.1.1.4 แนวคำพิพากษาของศาลหรือหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไปเป็นหลักที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เกิดขึ้นจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตุลาการโดยใช้ตรรกะทางด้านกฎหมาย และแนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นพื้นฐาน ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นจำนวนหนึ่ง หลักดังกล่าวได้รับการยอมรับและยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง¹⁶⁵

สำหรับสถานะของแนวคำวินิจฉัย เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสจะพบว่าแนวคำวินิจฉัยเหล่านั้นมีหลายสถานะแนวคำวินิจฉัยบางเรื่องอาจมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (une valeur constitutionnelle) บางเรื่องก็มีสถานะเทียบเท่ารัฐบัญญัติ (une valeur législative) หรือสูงกว่ารัฐบัญญัติ (une valeur infra-législative) ซึ่งนักรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสหลายคนต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่าในทุกลำดับชั้นของกฎหมายสามารถมีกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลได้ ส่วนแนวคำวินิจฉัยของศาลจะอยู่ลำดับศักดิ์เดียวกับกฎหมายประเภทใดนั้น คงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยเมื่อศาลตัดสินคดีใดและวางหลักเกณฑ์ใดไว้ ศาลก็จะกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยว่าหลักที่ตนสร้างขึ้นมานั้นเทียบเคียงมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายลำดับใด จากคำวินิจฉัยลักษณะดังกล่าว จึงทำให้แนวคำวินิจฉัยของศาลมีสถานะเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างเคียงที่นำมาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาคดีนั้น¹⁶⁶

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกระบวนการสร้างและการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปของสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดนั้นสำคัญมากเทียบเท่ากับการสร้างและการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

¹⁶² สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

¹⁶³ ประสาท พงษ์สุวรรณ, เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 16 วันที่ 29 กรกฎาคม 2556 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2556. (อัดสำเนา)

¹⁶⁴ สรุปความจาก สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547) หน้า 185.

¹⁶⁵ สรุปความจาก นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551). หน้า 86-87.

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

(Le Conseil Constitutionnel) เพียงแต่หลักกฎหมายทั่วไปที่ถูกสร้างขึ้นโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น เรียกว่า “หลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายของสาธารณรัฐ” (Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République) หลักกฎหมายทั่วไปนี้เป็นหลักที่ได้นำซึ่งความยุติธรรมในสังคม ซึ่งเนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป อาจพิจารณาได้ คือ (1) หลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาจากแนวคิดและปรัชญาเสรีนิยม (Les principes généraux du droit issus de la conception libérale des droits et libertés) และ (2) วิวัฒนาการอันนำไปสู่การรับรองสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ (L'évolution vers la reconnaissance de nouveaux droits) ดังนี้

(1) หลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาจากแนวคิดและปรัชญาเสรีนิยม (Les principes généraux du droit issus de la conception libérale des droits et libertés)

ตุลาการศาลปกครองสร้างหลักกฎหมายทั่วไปจากแนวคิดปรัชญาเสรีนิยม ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สิทธิเสรีภาพเป็นแนวคิดปรัชญาที่สามารถพบได้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 สภาแห่งรัฐได้รับอิทธิพลจากแนวคิดนี้และนำมาสร้างหลักกฎหมายทั่วไป อาจสรุปได้ว่าเป็นแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นหลักกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป เป็นนามธรรม และเป็นปัจเจก ซึ่งแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเชื่อว่าปัจเจกชนมีสิทธิและสิทธินี้เป็นส่วนหนึ่งของปัจเจกชนไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ตาม แนวความคิดนี้มีอยู่ตลอดเวลาซึ่งใช้บังคับควบคู่ไปกับแนวความคิดเรื่องนิติรัฐทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและนานาประเทศ นอกจากนี้รัฐจะต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิของปัจเจกชน เพื่อให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพ หากรัฐเข้าไปควบคุมการใช้สิทธิของปัจเจกชน จะทำให้ปัจเจกชนไม่มีอิสระ จึงมีคำกล่าวว่ายังมีการห้ามมิให้รัฐเข้าไปแตะต้องสิทธิของปัจเจกชนมากเท่าไร ปัจเจกชนนั้นก็จะมีเสรีภาพมากขึ้นเท่านั้น และแนวคิดนี้เองเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน

หลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาจากแนวคิดและปรัชญาเสรีนิยม อาจแบ่งได้ ดังนี้

(1.1) หลักว่าด้วยสิทธิของผู้อยู่ใต้ปกครอง (Les droits des administrés) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สภาแห่งรัฐนำมาใช้อ้างเสมอ โดยหลักนี้เป็นหลักที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดและปรัชญาเสรีนิยมและการจำกัดกรอบอำนาจของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามปัจเจกชนย่อมต้องรับรู้ถึงเอกสิทธิ์ของรัฐด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสภาแห่งรัฐสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพราะสภาแห่งรัฐเป็นองค์กรเดียวที่เป็นหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งสิทธิของผู้อยู่ใต้ปกครองตั้งอยู่บนเสรีภาพขั้นพื้นฐานและอ้างอิงจากคำปราชญ์ของรัฐธรรมนูญประกอบ แต่การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในบางเรื่องก็ไม่ได้อยู่ในคำปราชญ์ของรัฐธรรมนูญ เช่น หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม คือ การที่ศาลปกครองวินิจฉัยให้ผู้ประกอบกิจการบาร์เหล้าและสถานที่เต้นรำในสถานที่ซึ่งเดิมเป็นที่พักอาศัยของนักบวชในนิกายโรมันคาทอลิก สามารถประกอบกิจการค้าได้

โดยไม่เป็นการต้องห้าม ทั้งนี้ เพื่อให้มีการประกอบกิจการค้าในหมู่บ้านและเพื่อให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ประจำหมู่บ้านในชนบท

หลักว่าด้วยสิทธิของผู้อยู่ใต้ปกครองนี้ อาจแบ่งเป็นหลักย่อยได้ดังนี้

(1.1.1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Le principe d'égalité) หลักนี้เป็นหลักสำคัญในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 อันเป็นหลักพื้นฐานที่สภาแห่งรัฐนำมาปรับใช้อย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม โดยหลักนี้มีหลักย่อยที่สำคัญ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการในการใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ (Le principe d'égalité des usagers devant le service public) มาปรับใช้กับหลักการมีความเป็นกลางหรือความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ ซึ่งหมายความว่า ผู้ใช้บริการทุกคนในการใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ ไม่ว่าผู้ให้บริการจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างกัน แต่ก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับบริการหรือปฏิบัติในลักษณะเดียวกันโดยไม่มีการแบ่งแยกตัวอย่างเช่น ในการก่อสร้างทางสาธารณะ ศาลปกครองพิจารณาว่าประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณขอบทางที่กำลังก่อสร้างส่วนมากจะได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างนั้น รัฐจึงควรจ่ายค่าทดแทนให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนนั้น อันเป็นหลักความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ แม้ว่ารัฐจะปราศจากความผิดก็ตาม (la responsabilité sans faute) แต่เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคซึ่งกันและกัน

(1.1.2) หลักว่าด้วยสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือสิทธิในการต่อสู้คดี (Le droits de la défense) ศาลปกครองได้รับรองสิทธินี้ไว้ในคำพิพากษาเมื่อปี ค.ศ. 1945 หลักนี้มาจากแนวคิดง่าย ๆ คือ หากมีการออกมาตรการใด ๆ ที่กระทบถึงสิทธิของบุคคล บุคคลนั้นต้องมีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน แสดงหลักฐาน และเสนอข้อโต้แย้งดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาอันสมควร

(1.1.3) หลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดี (Le droit des recours) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนที่จะฟ้องคดีหรือร้องทุกข์ หลักนี้ได้รับการรับรองจากตุลาการศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่ตุลาการศาลปกครองเห็นว่าสมควรที่จะมีสิทธินี้แม้ว่ากฎหมายนั้นจะไม่ได้กำหนดให้มีการฟ้องคดีได้ก็ตาม ในปี ค.ศ. 1950 ได้มีคำพิพากษาที่สำคัญเกี่ยวกับตัวบทในพระราชบัญญัติที่กำหนดว่าคำสั่งของรัฐมนตรีเป็นที่ยุติ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้รับรองหลักนี้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการฟ้องคดี ดังนั้นตามข้อเท็จจริงดังกล่าวการตีความกฎหมายจึงสมควรตีความในทางที่เป็นคุณเพื่อให้เป็นไปตามหลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีหรือร้องทุกข์

(1.1.4) หลักว่าด้วยความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (Le principe de non-rétroactivité) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญประมวลกฎหมายแพ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดว่า กฎหมายมีผลไปในอนาคต โดยเฉพาะรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญาบางเรื่อง ซึ่งศาลปกครองใช้หลักกฎหมายทั่วไปนี้บังคับให้ผลขยายไปใช้บังคับกับนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วย

ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองย่อมไม่มีผลหรือไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ เว้นแต่ ในกรณี ที่ศาลมีคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมผลเสมือนกับว่านิติกรรมนั้นไม่ได้ทำขึ้นเลย

(1.2) หลักว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (Lepréro gatives de l'administration) อาจแบ่งเป็นหลักย่อย ได้ดังนี้

(1.2.1) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (Le principe de continuité des services publics) หลักนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิในการนัดหยุดงาน โดยหลักการแล้วการนัดหยุดงานจะมีขอบเขตและกรอบของการนัดหยุดงาน กฎหมายใด ๆ ไม่อาจจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานได้ เพราะตามปกติแล้วบริการสาธารณะ ต้องจัดทำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น สิทธิในการนัดหยุดงานในการให้บริการสาธารณะจึงจำเป็นต้องนำไปพิจารณาประกอบพร้อมกันกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักนี้ยังเกี่ยวข้องกับสิทธิของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงภาวะ แวดล้อม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ เช่นราคาวัตถุดิบในสัญญามีราคาสูงขึ้นเกินคาดหมาย กรณี เช่นว่านี้ ในกฎหมายแพ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยสัญญากำหนดให้คู่สัญญาดำเนินการ ต่อไป แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจคาดหมายได้ เพราะในความสัมพันธ์ทางสัญญา ในกฎหมายเอกชนนั้น สัญญาจะใช้บังคับระหว่างคู่กรณี จึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขสัญญาดังกล่าว แต่ในทางกฎหมายมหาชนแล้ว หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้จะนำมาใช้ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ดังนั้น หากเกิดกรณีดังกล่าว ศาลปกครอง จะพิจารณาว่าการที่วัตถุดิบมีราคาสูงนั้นอยู่ในความคาดหมายหรือไม่ ซึ่งส่วนที่เกินไปจาก ความคาดหมายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ ซึ่งเป็นการจ่ายค่าทดแทนให้กับ คู่สัญญาเพื่อชดใช้ในสิ่งที่สูญเสียไป และเพื่อให้บริการสาธารณะสามารถจัดทำได้อย่างต่อเนื่อง การใช้เหตุผลในกรณีนี้ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายเช่นกัน

(1.2.2) หลักว่าด้วยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Le principe hiérarchique) หลักนี้หมายความว่า แม้ว่าจะไม่มีตัวบทกฎหมายกำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะ คำสั่งภายในหรือหนังสือเวียน และผู้บังคับบัญชามีสิทธิเปลี่ยนแปลง ยกเลิกและแก้ไขคำสั่ง ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการพิจารณา คำฟ้องคดีของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในบางกรณีกฎหมายได้อำนาจของผู้บังคับบัญชาไว้ แต่ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดหลักการ ดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไปนี้ เพราะไม่ว่า จะอย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นยังคงมีอยู่ ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป ที่ว่าด้วยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั่นเอง

(1.2.3) หลักว่าด้วยความเป็นอิสระ (Le principe d'autonomie) หลักนี้ใช้บังคับในนิติบุคคลมหาชนบางประเภท เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักกระจายอำนาจ ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลากรูปแบบ เช่น เทศบาล ภาค และจังหวัด ซึ่งจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาต่าง ๆ เข้ามาเป็น

ผู้บริหารท้องถิ่นเองและมีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง รัฐไม่อาจแทรกแซงได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหลักนี้มีข้อยกเว้นในปี ค.ศ. 1982 คือ ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อเพิกถอนสัญญาทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่นได้ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สภาแห่งรัฐยอมรับ ส่วนในปี ค.ศ. 2003 มีหลักกฎหมายทั่วไปเพิ่มขึ้นมาอีกหลักหนึ่งคือ หลักว่าด้วยการประกาศรัฐกฤษฎีกาในการบังคับใช้รัฐบัญญัติต้องอยู่ภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในปี ค.ศ. 2004 มีเพียงร้อยละ 14 ของรัฐบัญญัติที่มีการประกาศใช้รัฐกฤษฎีกาในการบังคับใช้

(2) วิวัฒนาการอันนำไปสู่การรับรองสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ (L'évolution vers la reconnaissance de nouveaux droits)

ในการพิจารณาสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่นั้น พิจารณาได้จากการแบ่งยุคของกฎหมาย (Les générations de droit) ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสามยุค โดยในยุคที่หนึ่งและยุคที่สองจะมีความแตกต่างกันอยู่สองประการ คือ ประการแรก กฎหมายในยุคที่หนึ่งจะมีลักษณะเป็นนามธรรม มีลักษณะทั่วไปและเป็นสากล ดังจะเห็นได้จากปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 ส่วนในยุคที่สองนั้น กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนและอำนาจรัฐ โดยกฎหมายในยุคที่หนึ่งเป็นเรื่องของปัจเจกชนที่ไม่ยอมจำนนต่ออำนาจรัฐ ประชาชนเป็นผู้ไขว่คว้ามาซึ่งสิทธิเสรีภาพ แต่ในยุคที่สองนั้น เป็นกรณีที่รัฐรับประกันในการส่งเสริมสิทธิต่างๆ และเสรีภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐเป็นผู้มอบสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน ตัวอย่างเช่น กฎหมายประกันสุขภาพ ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ในยุคที่สองนี้ ผู้พิพากษามีบทบาทน้อยลงกว่าในยุคที่หนึ่งเพราะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ผู้พิพากษาไม่สามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ได้ และสำหรับยุคที่สาม (3ème génération) เป็นยุคปัจจุบันอันเป็นยุคแห่งความก้าวหน้าแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว

วิวัฒนาการอันนำไปสู่การรับรองสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ อาจแบ่งได้ ดังนี้ (2.1) หลักว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม (Les droits économiques et sociaux) สิทธินี้มีความสัมพันธ์กับมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของอายุ เพศ และสถานะทางสังคม โดยรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ได้กล่าวถึงผู้ใช้แรงงาน ลูกจ้าง ผู้หญิง เด็กและผู้สูงอายุ โดยยึดถือบุคคลหรือนำบุคคลมาเป็นศูนย์กลางของสิทธิ ดังนั้นเมื่อพิจารณาการพัฒนากฎหมายของยุคต่าง ๆ นั้น จะเห็นว่ามีการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม และหลักกฎหมายทั่วไปที่ถูกนำมาปรับใช้เป็นตัวอย่างเป็นกรณีคือ การนำประมวลกฎหมายแรงงานมาปรับใช้กับฝ่ายปกครอง เช่น คำพิพากษาศาแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1973 ได้กำหนดเรื่องการห้ามเลิกจ้างลูกจ้างสตรีที่ตั้งครรภ์หรือคำพิพากษาในปี ค.ศ. 1982 ที่กำหนดให้ลูกจ้างของส่วนราชการมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าค่าแรงงานขั้นต่ำในภาคเอกชน เป็นต้น สำหรับปัจจัยร่วมของหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญซึ่งถือว่าเป็นเหตุผลประกอบการพิจารณาพิพากษานั้น คือ การให้ความเท่าเทียมกันในความยุติธรรม เพราะในระบบ

กฎหมายฝรั่งเศสนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้แก่ ข้าราชการ ได้รับความคุ้มครองมาก ในขณะที่ลูกจ้างของรัฐจะอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าข้าราชการ ดังนั้นสภาแห่งรัฐจึงได้มีการสร้างหลักประกันขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองลูกจ้างของรัฐเหล่านั้นด้วย

(2.2) หลักว่าด้วยสิทธิของคนต่างด้าว (Les droits des étrangers) ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยสิทธิของคนต่างด้าว คือหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการส่งบุคคลข้ามแดน (extradition) โดยสภาแห่งรัฐได้มีแนวคำพิพากษาในการห้ามส่งบุคคลข้ามแดนในกรณีที่บุคคลผู้นั้นมีฐานะเป็นผู้ลี้ภัย ซึ่งกระบวนการนี้เป็นหลักประกันที่สำคัญนอกเหนือไปจากกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพราะการส่งบุคคลข้ามแดนได้นั้นต้องให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นผู้ลี้ภัยเสียก่อน นอกจากนี้ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการห้ามขับบุคคลออกนอกประเทศสำหรับบุคคลที่อาจจะได้รับโทษประหารในประเทศของตน ซึ่งกระบวนการขับบุคคลออกนอกประเทศเป็นกระบวนการของกฎหมายภายใน แต่การส่งบุคคลข้ามแดนเป็นกระบวนการของกฎหมายระหว่างประเทศ หลักกฎหมายว่าด้วยการส่งบุคคลข้ามแดนเป็นหลักที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และชีวิตบุคคล นอกจากนี้ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการอยู่ร่วมกันของครอบครัวของผู้ลี้ภัย ซึ่งสภาแห่งรัฐได้รับรองสิทธินี้เช่นกัน ดังนั้น บุคคลดังกล่าวที่มีฐานะเป็นผู้ลี้ภัยก็ไม่อาจถูกขับออกนอกประเทศได้ หากมีการเสี่ยงภัยในประเทศตน เห็นได้ว่าแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมานั้น ได้มีวิวัฒนาการในการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่องกันมาตลอด¹⁶⁷

4.1.2 แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด

การศึกษาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองปรากฏในวงการวิชาการฝรั่งเศสตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 เป็นต้นมา โดยมีเหตุผลสนับสนุนในทำนองที่ว่า การเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองถือเป็นเรื่องที่แยกเป็นเอกเทศออกจากกฎหมายอื่น ยิ่งไปกว่านั้น การเยียวยาความเสียหายของฝ่ายปกครองยังเป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครอง ซึ่งมีศาลปกครองเป็นผู้สร้างทฤษฎีเฉพาะของตนเพิ่มเติมอีกด้วย สภาว่าการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้หลักกฎหมายในเรื่องการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครองมีลักษณะเฉพาะและเป็นเอกเทศ¹⁶⁸ การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจนั้น แต่เดิมศาลปกครองสูงสุดถือว่าความเสียหายประเภทนี้ไม่สามารถเยียวยาได้ เนื่องจากสาเหตุที่ว่าความเสียหายประเภทนี้ไม่อาจประเมินราคาเป็นตัวเงินได้นั่นเอง แนวความคิดนี้ได้รับการยืนยันในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี Bondurand ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1954 ก่อนหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดจะยอมรับการเยียวยาความเสียหายประเภทนี้ ได้เคยยอมรับการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้เสียหายจะต้อง

¹⁶⁷ สรุปลงมาจาก ของ - ปีแอร์ เตรง, “เนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2549) หน้า 72 - 79.

¹⁶⁸ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

ดำเนินชีวิตด้วยความยากลำบากจากสาเหตุการสูญเสียบุตรผู้เยาว์ ดังที่ปรากฏในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดคดี Renon et Fichant ลงวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1952 และในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด คดี Dame Legrand Wintringer ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1949 ซึ่งตัดสินไว้ในการทำงานเดียวกัน¹⁶⁹ ต่อมาแนวคิดนี้ได้เปลี่ยนไปโดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด ได้ยอมรับให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายได้

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด อาจแบ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของฝรั่งเศสได้ ดังนี้

4.1.2.1 ความเสียหายเพราะเสียโฉม

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายจากการเสียโฉม ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ โดยการเยียวยาความเสียหาย อันเนื่องมาจากการเสียโฉมนั้น หมายถึง การที่ผู้เสียหายได้รับการละเมิดทางร่างกายอันส่งผลถึงความเสียหายทางจิตใจ เช่น แผลเป็น (cicatrice) การผิดรูปร่าง (déformation) การเปลี่ยนตำแหน่งจนทำให้เสียโฉม (la mutilation) เป็นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในคดี Sieur et dame Perret ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1930 ยอมรับการเยียวยาความเสียหาย อันเนื่องมาจากการเหตุดังกล่าว¹⁷⁰ หรือที่ปรากฏในคำพิพากษาคดี C.E., Ass., 11 juill., 1947 Salgues¹⁷¹ รวมทั้งความเสียหายซึ่งเกิดจากบาดแผลบนใบหน้าที่ทำให้หมดความสวยงาม อันจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1949 ในคดี Dame Durand)¹⁷² อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดยืนยันว่า ความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียโฉมนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่อยู่บนพื้นฐานของการถูกละเมิดทางร่างกาย ดังที่ปรากฏในคำพิพากษา Epoux Michellet ลงวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1944¹⁷³ ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Caisse régionale de Sécurité de Normandie et Souillé ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1962 วางหลักไว้ในทำงานองที่ว่า แผลเป็น ซึ่งปรากฏอยู่บนใบหน้าของผู้เสียหายย่อมเป็นความเสียหายที่ปรากฏอยู่ตลอดไป กรณีดังกล่าว

¹⁶⁹ Michel FROMONT, *Les droits de la personnalité dans la jurisprudence administrative* [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.zaoerv.de>

¹⁷⁰ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, *บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ* [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

¹⁷¹ บุปผา อัครพิมาน, *คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส* [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

¹⁷² สำนักงานศาลปกครอง, *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 306.

¹⁷³ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, *บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ* [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

จึงถือเป็นความเสียหายอันเป็นฐานในการเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายได้¹⁷⁴ ซึ่งในฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกรณีนี้ว่าค่าเสียหายที่เกิดจากความยุ่งยากในการดำรงชีวิต¹⁷⁵

4.1.2.2 ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียง

สำหรับความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียงนั้น ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ (C.E., 8 dés 1948, Epoux Brusteau)¹⁷⁶ ชื่อเสียงในทางการแสดงของนักแสดง (คำพิพากษา ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1931 ในคดี Frantz et Dlle Charny) ชื่อเสียงของปฏิมากร (คำพิพากษา ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1936 ในคดี Sudre)¹⁷⁷ การเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือการเสื่อมเกียรติ (คดี Manceaux ในปี ค.ศ. 1871)¹⁷⁸ กรณีที่ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการหรือคำสั่งให้ตัดชื่อออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ข้าราชการดังกล่าวจะได้รับค่าชดเชยความเสียหายเป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนปกติ นอกจากนี้ ยังรวมค่าทดแทนความเสียหายทางด้านจิตใจจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงด้วย¹⁷⁹ เช่น คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบน้อยกว่าตำแหน่งเดิม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแต่งตั้งข้าราชการอีกผู้หนึ่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกย้ายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลังและการอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีการงบประมาณ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย Claude Morellas ให้ดำรงตำแหน่งสรรพากรเมืองปัวติเอร์เหนือในจังหวัดเวียน (Vienne) แต่ นาย Etienne Durand ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มาก่อนได้ฟ้องต่อศาลปกครองให้สั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าไม่ว่างานที่มอบให้นาย Durand ปฏิบัติจะมีประโยชน์เพียงใดก็ตาม แต่ตำแหน่งใหม่ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นไม่เหมาะสมกับความสามารถและระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งสรรพากรที่นาย Durand เคยดำรงอยู่ ทั้งไม่ปรากฏว่าการลดระดับความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ถือว่าเหตุผลเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นเหตุผลเพียงประการเดียวที่ทำให้การแต่งตั้ง

¹⁷⁴ Michel FROMONT, *Les droits de la personnalité dans la jurisprudence administrative* [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.zaoerv.de>

¹⁷⁵ Dancan Fairgrieve, *State Liability in Tort*, p.220. อ้างถึงใน สุเทพ ลุนหล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

¹⁷⁶ บุบผา อัครพิมาน, *คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส* [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

¹⁷⁷ สำนักงานศาลปกครอง, *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 305.

¹⁷⁸ ปาสีรัฐ ศรีวรรณพุกษ์, *บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ* [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

¹⁷⁹ ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์, *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศไทย* [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/v20080404_1.pdf

นาย Morellas ให้ดำรงตำแหน่งแทนนาย Durand อีกครั้งหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (détournement de pouvoir) หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้ นาย Durand ได้รับความเสียหายทางจิตใจ (un préjudice moral) และความไม่มั่นคงในชีวิต ทางการงานเป็นความผิดที่รัฐต้องรับผิดชอบ จึงพิพากษาให้รัฐจ่ายค่าเสียหายให้กับนาย Durand เป็นเงิน 5,000 ยูโร¹⁸⁰

4.1.2.3 ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา

สำหรับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทบต่อความเชื่อทางศาสนา การกระทบกระเทือนสิทธิในการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา หรือสิทธิของนักบวชนั้น¹⁸¹ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ (C.E., 7 mars 1934, Abbé Bellonele)¹⁸²

4.1.2.4 ความเสียหายที่เกิดจากความทรมานเพราะการบาดเจ็บ

การเยียวยาความเสียหายกรณีนี้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Ville d'Aix – en Provence ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 โดยพิพากษาไว้ในทำนองที่ว่า การที่ผู้เสียหายถูกทำร้ายร่างกายย่อมเป็นที่มาของความเสียหายซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายด้วยตนเอง โดยมีต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีผลถึงขนาดการที่ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานต่อไปได้หรือไม่¹⁸³ การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความเจ็บปวดทุกข์ทรมานทางกายนั้นเป็นความเสียหายที่เดิมศาลปกครองไม่ถือเป็นความเสียหายที่ต้องได้รับการเยียวยา (ซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่ยอมรับการเยียวยาความเสียหายประเภทดังกล่าว) แนวคิดดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนไปนับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษาคดี Ville d'Aix-en-Provence c/ Sieur Espitalier ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 ยอมรับว่าฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจกำหนด “pretium doloris” (le prix de la douleur-ราคาของความเจ็บปวด) ได้ หรือดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) คดี Morelle ลงวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1942 ซึ่งวางหลักไปในทางเดียวกัน¹⁸⁴ ซึ่งเป็นความทรมานจากการบาดเจ็บทางร่างกายที่มีลักษณะ “ผิดปกติ”

¹⁸⁰ สรุปรจาก ยงยุทธ อนุกุล, คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/06_translation/j20080404_3.pdf

¹⁸¹ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 306.

¹⁸² บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

¹⁸³ Michel FROMONT, Les droits de la personnalité dans la jurisprudence administrative [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.zaoerv.de>

¹⁸⁴ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพุกษ์, บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

ความทรมาณทางร่างกายทุกประเภท (C.E., Sect., 6 juin 1958, Commune de Grigny)¹⁸⁵ รวมถึงความเจ็บปวดและทุกข์ทรมาณก่อนถึงแก่ความตาย¹⁸⁶ ซึ่งในฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกรณีนี้ว่าค่าเสียหายที่เกิดจากความยุ่งยากในการดำรงชีวิต¹⁸⁷ โดยระยะแรกสิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหายเพื่อเรียกค่าเสียหายเป็นความเสียหายทางจิตใจ ต้องกระทำก่อนถึงแก่ความตาย (C.E. ลงวันที่ 1 มิถุนายน 1973 คดี Gougéon)¹⁸⁸ นอกจากนี้ศาลปกครองได้ยอมรับความเสียหายเกี่ยวกับความยุ่งยากทุกประการที่มีผลต่อการดำรงชีวิตด้วย¹⁸⁹

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด¹⁹⁰ พบว่าความเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมาณทางกายนั้น แรกเริ่มพบว่าศาลปกครองสูงสุดเห็นชอบกับการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Rougier c/ Ville de Marseille ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1854 แต่ภายหลังจากคำพิพากษาคดีนี้ (คดี M.Francis) ไม่พบว่าศาลปกครองสูงสุดได้การกล่าวถึงความเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมาณทางกายอีก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1934 ในคดี Ville de Aix-en-provence c/ Sieur Espitalier ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 และได้ใช้คำว่า “pretium doloris” (le prix de la douleur – ราคาของความเจ็บปวด) ในคำพิพากษาโดยตรง อย่างไรก็ตาม พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวคำพิพากษาส่วนใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ยอมรับการกำหนดค่าเสียหายประเภทนี้ โดยอ้างเหตุผลว่าค่าเสียหายดังกล่าวเป็นค่าเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้นั่นเอง ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี Ministre de la justice et autres c/ Sieur de Montera ลงวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1937

ต่อมาพบว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ยอมรับการกำหนดค่าเสียหายประเภท “pretium doloris” (le prix de la douleur - ราคาของความเจ็บปวด) มีความชัดเจนและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 1942 เป็นต้นมา ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐที่ประชุมใหญ่ คดี Morell ลงวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1942 ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ยอมรับอย่างชัดเจนว่าศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมาณทางกายได้

¹⁸⁵ บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

¹⁸⁶ Dancan Fairgrieve, State Liability in Tort., p.211. อ้างถึงใน สุเทพ ลุนหล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

¹⁸⁷ *ibid.*, Page 220.

¹⁸⁸ สุเทพ ลุนหล้า, “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

¹⁸⁹ บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

¹⁹⁰ MOMAS Jérôme, Le dernier avatar de la prise en charge du *pretium doloris* et du préjudice d'agrément par les juges administratifs : sa reconnaissance pour les victimes en état végétatif [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา www.sciencedirect.com

อย่างไรก็ดี โดยทฤษฎีถือว่าการกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานทางกายจะต้องพิจารณาประกอบกับระยะเวลาในการทนทุกข์ทรมาน (la durée) ความร้ายแรง (l'intensité) และต้องมีลักษณะที่พิเศษ (un caractère exceptionnelle) แต่การเยียวยาความเสียหายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานเงื่อนไขทั้ง 3 ประการนั้น เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น ศาลจึงพิจารณาเพียงว่าความเสียหายดังกล่าวนี้เป็น “ความเสียหายที่มีความร้ายแรงเป็นอย่างยิ่ง” (une extrême gravité) หรือไม่ก็เพียงพอแล้ว ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาคดี Morell ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1958 ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักใหม่เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมานทางกาย โดยวางหลักไว้ในคำพิพากษาคดี Comm. De Grigny ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1958 ว่าการพิจารณาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมานทางกายจะต้องมีเพียงการคำนึงถึงสภาพที่เกิดขึ้นอันก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้อง การเยียวยาความเสียหายก็เพียงพอ โดยไม่ต้องมีการพิจารณาถึงความหนักเบาของความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายแบบธรรมดาหรือเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี GDF ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1989 และคำพิพากษาคดี Poste ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1992

ค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ หรือ Le préjudice d'agrément นั้น เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในกฎหมายแพ่งและต่อมาศาลปกครองได้นำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีของตน ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Cts Telle et AP-HP ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 2000 โดยการนำหลักการนี้มาใช้ของศาลปกครองนั้นเป็นไปในแนวทางที่มีความแตกต่างจากหลักในกฎหมายแพ่ง

ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่านियามของค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติไว้ในทำนองที่ว่า ความเสียหายนั้นต้องมีลักษณะเป็น “ความเสียหายที่มีผลให้การดำรงชีวิตของผู้เสียหายมีความยากลำบากยิ่งขึ้น ซึ่งความยากลำบากนั้นเป็นผลมาจากการที่ผู้เสียหายจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการดำรงชีวิตและอารมณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ร่างกายทุพพลภาพ”¹⁹¹ อาจกล่าวได้ว่าการใช้ถ้อยคำว่า “ความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงไป” นั้น เป็นคำที่กว้างและถือเป็นความเสียหายหนึ่งในกลุ่มความเสียหายที่เรียกว่า ค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (le préjudice d'agrément) ด้วย ทั้งนี้ตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ คดี Entreprise Lefèbvre ลงวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1971

ศาลปกครองมีข้อพิจารณาที่ค่อนข้างเคร่งครัดในการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ กล่าวคือ ศาลจะพิจารณาค่าเสียหายดังกล่าวภายหลังจากที่มีข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางกายและ

¹⁹¹ นิยามโดย René CHAPUS ในหนังสือ Droit administrative, Dalloz, 2001

ความเสียหายนั้นก่อให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิต โดยศาลให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวว่า “เป็นกรณีที่ยากที่ผู้เสียหายจะทำกิจกรรมใดๆ เช่น การประกอบอาชีพ การมีความรัก ความสัมพันธ์ทางเพศเช่นคนปกติ การสร้างครอบครัว การเดินทาง การท่องเที่ยว รวมทั้งการเล่น กีฬา

อาจกล่าวได้ว่าค่าเสียหายประเภทความเสียหายทางจิตใจ อันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานกายและค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติเป็นค่าเสียหายที่ได้รับการยอมรับจากศาลปกครองสูงสุดภายใต้ความเป็นมา และเงื่อนไขบางประการ ศาลปกครองสูงสุดยังคงถือแนวปฏิบัติตามเดิม จนกระทั่งมีการพิพากษาคดีในปี ค.ศ. 2004 ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดี Francis M ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 เยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานกาย “pretium doloris” (le prix de la douleur - ราคาของความเจ็บปวด) และความเสียหายทางจิตใจ อันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (le préjudice d'agrément) กรณีผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพผัก (l'état végétatif) ซึ่งถือเป็นแนวการตัดสินคดีใหม่ล่าสุดของศาลปกครองฝรั่งเศส¹⁹²

ข้อเท็จจริงโดยสรุป นาย Francis M. ผู้เสียหายได้รับอุบัติเหตุ ทำให้ต้องเข้ารับการผ่าตัดฉุกเฉินทางหน้าท้อง ผลจากการให้ยาสลบทำให้ผู้ป่วยมีอาการหัวใจหยุดเต้นและตกอยู่ในสภาพผักที่มีอาการหนัก (un état végétatif chronique grave) คู่สมรสของผู้ป่วยได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากเหตุดังกล่าว โดยเป็นการยื่นคำฟ้องในนามของสามีของตน ในนามบุตรผู้เยาว์ และในนามตนเอง นอกจากนี้ บิดามารดาของผู้ป่วยก็ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลในเหตุเดียวกันด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Strasbourg ได้ตัดสินคดีนี้ โดยถือว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวบนพื้นฐานทฤษฎีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (la responsabilité sans faute) โดยตัดสินให้โรงพยาบาล les Hôpitaux universitaire de Strasbourg เป็นผู้รับผิดชอบและชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาในชั้นอุทธรณ์ โรงพยาบาลในฐานะผู้ฟ้องคดีได้ขอต่อศาลให้กำหนดค่าเสียหายให้แก่คนที่เสียไปอันเนื่องมาจากการอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่คู่สมรสและบุตรของผู้ป่วย (le préjudice relatif aux frais de déplacement de son épouse et des ses enfants) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Nancy ได้มีคำพิพากษา ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 2002 พิพากษาให้โรงพยาบาลได้รับค่าเสียหายตามที่กล่าวอ้าง และตัดสินให้ผู้ป่วยไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายประเภทความเสียหายทางจิตใจ อันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานกายและค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ คู่สมรสของผู้ป่วยจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้กำหนดค่าเสียหายที่ตนควรจะได้รับอีกครั้งหนึ่ง

¹⁹² MOMAS Jérôme, Le dernier avatar de la prise en charge du *pretium doloris* et du préjudice d'agrément par les juges administratifs : sa reconnaissance pour les victimes en état végétatif [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2556. แหล่งที่มา www.sciencedirect.com

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคดีนี้โดยกำหนดเป็น 2 ประเด็น และได้ตัดสินใจที่จะสร้างหลักกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายประเภทความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานกายและค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ ท้ายสุดศาลปกครองสูงสุดก็มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และอ้างความในมาตรา L 821-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการพิจารณาคดีเนื้อหาแห่งคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีนี้ในประเด็นที่สองไว้ในทำนองเป็นเชิงยืนยันกรณีที่สำนักงานประกันสังคม (la sécurité sociale) เป็นจำเลยไว้ในทำนองที่ว่า “จำนวนค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการรักษาพยาบาล อันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานทางกายอันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การดำรงชีวิตอยู่ในอนาคตเป็นไปได้โดยยากลำบากและก่อให้เกิดการขาดรายได้ (à la part physiologique des troubles dans les conditions d’existence et sur le montant de l’indemnité réparant la perte des revenus)”

คำวินิจฉัยโดยสรุป ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาจากเอกสารต่างๆ ประกอบกับรายงานของผู้เชี่ยวชาญแล้วพบว่า นาย Francis M. ได้เจ็บป่วยทรมานกายเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ส่งผลให้นาย Francis M. ไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องและพิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยทรมานกาย (le pretium doloris) รวมทั้งความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (le préjudice d’agrément) คำฟ้องที่นายและนาง M. ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นคำฟ้องเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่กำหนดจำนวนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้จากการเรียกร้องค่าเสียหายประเภทความเสียหายที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยทรมานกายและความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ ตามความในมาตรา L 821-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำพิพากษาที่มีมาก่อนหน้าและให้พิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีเป็นการใหม่ทั้งหมดได้ หากปรากฏชัดว่าการพิจารณาคดีดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งการความยุติธรรม (une bonne administration de la justice) ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวในเนื้อหาแห่งคดีโดยอาจเพิกถอนคำพิพากษาที่มีมาก่อนหน้านั้นได้¹⁹³

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ป่วยรายนี้ได้ล้มป่วยและตกอยู่ในสภาพผัก (l’état végétatif chronique)¹⁹⁴ ซึ่งการตกอยู่ในสภาพดังกล่าวย่อมไม่อาจทำให้การเรียกร้องความเสียหายที่ผู้ป่วยพึงกระทำเสียไป ดังนั้น ผู้ป่วยจึงควรได้รับการเยียวยาความเสียหายตามสิทธิที่ตนมี

¹⁹³ โดยหลักแล้วสถานะแห่งรัฐจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะประเด็นทางกฎหมายเท่านั้น แต่จะไม่พิจารณาในประเด็นเนื้อหาของคดี เว้นแต่คดีดังกล่าวนั้นเข้าตามมาตรา L 821-2 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

¹⁹⁴ สภาพผัก หรือ vegetative state เป็นภาวะสมองตายที่ทำให้ผู้ป่วยตกอยู่ในสภาพเจ้าชายนิทรา

ภายหลังจากการพิจารณาจากเอกสารประกอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานของผู้เชี่ยวชาญ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่านาย Francis M. ได้ตกอยู่ในสภาพผัดได้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะเจ็บปวดมาเป็นเวลานาน รวมทั้งมีสภาพที่ไม่อาจกลับไปสู่ภาวะกายปกติได้ มีภาวะทุพพลภาพอย่างสมบูรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ นี้เกิดกับผู้ป่วยซึ่งมีอายุเพียง 34 ปี สภาแห่งรัฐจึงเห็นว่าผู้ป่วยสมควรได้รับการเยียวยาความเสียหายประเภทความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติและค่าเสียหาย จากการทรมาณเป็นจำนวนเพิ่มเติมอีก 90,000 ยูโร เพิ่มจากเดิมที่ได้รับจำนวน 91,105.15 ยูโร ซึ่งเป็นความเสียหายทางร่างกายภายหลังการฟ้องคดีต่อระบบประกันสังคมของฝรั่งเศสตามที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิแต่แรก

นับตั้งแต่คำพิพากษา ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา ศาลปกครองก็ถือหลักว่าการพิจารณาความเสียหายย่อมต้องพิจารณาควบคู่ไปกับแนวคิดด้าน subjectif กล่าวคือ ไม่ต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายนั้นมีสภาพรับรู้หรือไม่ แต่ถือว่าผู้เสียหายเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวแต่ต้น ดังนั้น หากเป็นกรณีผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพผัดแล้วศาลจะกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติโดยไม่อาจอ้างได้ว่าผู้เสียหายไม่มีความรู้สึกรับรู้ปราศจากสัมปชัญญะ (en raison de son état d'inconscience) มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธค่าเสียหายดังกล่าว ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลอุทธรณ์แห่งเมือง Nantes ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 คดี Cts Alix et CHR de Rennes ซึ่งต่อมาสภาแห่งรัฐได้กลับคำพิพากษาดังกล่าว

การจำแนกความหมายของ “ความเสียหาย” และ “ค่าเสียหาย” นั้น ถือเป็นเรื่องที่ยังคงเป็นประเด็นในกฎหมายปกครองอยู่เสมอ แต่การเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลซึ่งไม่มีความรู้สึกใดๆ นั้น ถือเป็นเรื่องยากและถือเป็นเรื่องใหม่ ศาลปกครองถือว่าแม้ผู้เสียหายจะไม่มีสติสัมปชัญญะใด ๆ ไม่รับรู้ถึงความเจ็บปวดใดๆ ก็ตาม แต่ถือว่าเป็นผู้ที่สมควรได้รับค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ซึ่งการตัดสินใจของศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้ถือตามคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งมีความคิดที่เปิดกว้างเป็นอย่างยิ่งในการเยียวยาผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม คำพิพากษานี้ไม่ได้วางหลักว่าผู้ป่วยสมองตายทุกรายจะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคดีนี้โดยศึกษาข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการศึกษาความมีอยู่จริงของความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมาณกายและความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น ศาลปกครองสูงสุดยังตัดสินคดีนี้โดยสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของศาลยุติธรรมที่ว่า “การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายนั้น ย่อมไม่ได้เป็นการเยียวยาเพียงพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดกับผู้เสียหายรายนั้นเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของศาลในการยืนยันว่าความเสียหายนั้นมีอยู่และเป็นหน้าที่ของศาลในการพัฒนาการเยียวยาดังกล่าว” ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1978 ซึ่งมีผลทำให้นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาก็ยอมรับการเยียวยาความเสียหาย

ให้แก่ผู้ป่วยสมองตายในทำนองที่กว้างเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 ศาลฎีกาแผนกคดีแพ่งก็ได้ยอมรับการเยียวยาความเสียหายในทำนองดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังที่ปรากฏในคำพิพากษา ศาลฎีกาแผนกคดีแพ่ง คดี Mlle. X c/ sté des transports de l'agglomération elbeuvienne ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 โดยวางหลักไว้ในทำนองที่ว่า การที่ผู้ป่วยตกอยู่ในสภาวะสมองตายย่อมไม่ถือเป็นเหตุที่จะปฏิเสธการเยียวยาความเสียหาย สิทธิของผู้ป่วยในการเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวยังมีอยู่ครบถ้วน” จึงเห็นได้ว่าการนำแนวคิด objectif มาใช้ในการพิจารณา ค่าเสียหายประกอบกับการมีสติสัมปชัญญะของผู้ป่วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในปี ค.ศ. 2004 นี้ ถือเป็นคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลผู้อยู่ในสภาวะสมองตาย และยังถือได้ว่าเป็นคำพิพากษาที่กลับแนวคำวินิจฉัยเดิมของศาลปกครองสูงสุดมีมาในเรื่องดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า คำพิพากษานี้ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องศีลธรรมและจริยธรรมซึ่งได้รับการโน้มน้าวจากคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในตอนที่ว่า “ผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพสมองตายนั้นย่อมต้องได้รับการพิทักษ์ผลประโยชน์เป็นอย่างยิ่งเนื่องจากตนอยู่ในสภาวะที่อ่อนแอ” หรือจากตอนที่กล่าวว่า “ถือเป็นการเลือกปฏิบัติเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพสมองตายจะต้องถูกปฏิเสธการเยียวยาความเสียหายในบางประเด็น ในขณะที่ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อยจะมีสิทธิเรียกร้องความเสียหายในทุกกรณี การหยิบยกเพียงการมีสติสัมปชัญญะของผู้ป่วยย่อมไม่น่าจะเป็นเหตุผลที่เหมาะสมในการปฏิเสธการเรียกร้องความเสียหายดังกล่าว”

อนึ่ง อาจกล่าวได้ว่านอกเหนือจากการวางหลักในเรื่องความเสียหายและค่าเสียหายตามคำพิพากษานี้แล้ว คำพิพากษานี้ยังคงให้ความสำคัญกับการรับรายงานของผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นข้อมูลเพื่อพิจารณาในคดีอีกด้วยว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความเสียหายที่มีอยู่จริงหรือไม่ ซึ่งการรับเอกสารของผู้เชี่ยวชาญเข้ามาประกอบการพิจารณาของสภาแห่งรัฐไม่ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ทั้งนี้ ศาลฎีกาได้มีแนวปฏิบัติในทำนองเดียวกันมาก่อนหน้านี้แล้ว

จึงอาจสรุปได้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้แสดงให้เห็นถึงการตีความที่อิสระและเปิดกว้างของตุลาการศาลปกครองในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เดือดร้อนเสียหายมากยิ่งขึ้น

การตัดสินคดีของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นาย Terry OLSON) ซึ่งเป็นการยอมรับเป็นครั้งแรกว่า ผู้ป่วยที่มีอาการหนักเป็นอย่างยิ่งนั้นถือเป็นผู้เสียหายที่มีความเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมานทางกายและก่อให้เกิดความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไป ซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ การตัดสินคดีนี้ได้นำหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยเรื่องการกำหนด préjudice d'agrément มาพิจารณาด้วย

ก่อนหน้าการพิพากษาในคดีนี้นั้น ศาลปกครองไม่ถือว่าผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพผักถือเป็นผู้เสียหายอันควรได้รับค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไป

ซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ ทั้งนี้ เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพผักก๋อ่มไม่ได้มีความรับรู้ในความรู้สึกใดๆ แล้ว ดังนั้นจึงไม่อาจถือเป็นผู้เสียหายได้ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการพิจารณาการเป็นผู้เสียหายไว้ 2 ประการ คือ การพิจารณาในเชิง objectif และการพิจารณาในเชิง subjectif

การพิจารณาในเชิง subjectif หรือการพิจารณาอย่างเคร่งครัดนั้น ถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลใดย่อมต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น ดังนั้น หากถือตามแนวคิดนี้จะเห็นได้ว่าศาลยกอ่มไม่อาจกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ป่วยที่ไม่มีสติรับรู้ได้

สำหรับการพิจารณาในเชิง objectif นั้น เป็นการพิจารณาในเชิงกลับกัน เนื่องจากแนวคิดนี้ไม่ได้ถือว่าการมีสติรับรู้ของผู้ป่วยถือเป็นเงื่อนไขในการกำหนดค่าเสียหาย ทั้งนี้ เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าแนวคิดประการนี้ถือว่าความเสียหายดังกล่าวได้เกิดขึ้นและมีอยู่จริง ดังนั้น แม้ว่าผู้เสียหายจะไม่มีสติรับรู้ก็ตาม แต่ผู้เสียหายก็มีความเป็นมนุษย์ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวตามสิทธิที่ตนมีเสมอ

ดังนั้น หากพิจารณาผู้ป่วยซึ่งอยู่ในสภาพผักก๋อ่มไม่อาจฟื้นคืนมามีสัมปชัญญะได้อีกต่อไปแล้ว จะเห็นได้ว่าการนำแนวคิดใดมาปรับใช้ย่อมมีผลในการกำหนดค่าเสียหายทั้งสิ้น ซึ่งท้ายสุดศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินตามแนวทางของตุลาการผู้แถลงคดีในการนำทฤษฎี subjectif มาใช้กับคดีนี้ ซึ่งการตัดสินคดีของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ Christine Cormier ในวิทยานิพนธ์เรื่อง *Le préjudice en droit administratif français : étude sur la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques* (การเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส : ศึกษากรณีความรับผิดชอบละเมิด) ที่ว่า “การที่บุคคลที่ตกอยู่ในสภาพไร้ความสามารถในการเรียกร้องความเสียหายด้วยตนเองย่อมไม่ใช่สภาวะที่ทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถเรียกร้องประการใดได้เลย”¹⁹⁵

ศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินคดีนี้โดยถือตามความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี (นาย Terry OLSON) โดยวางหลักว่าผู้เสียหายที่อยู่ในสภาพผัก (l'état végétatif) อันเนื่องมาจากสภาวะสมองตาย ย่อมมีสิทธิเรียกร้องความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (le préjudice d'agrément) คำพิพากษาดังกล่าวได้รับการวิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากมีผลเป็นการกลับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่มีอยู่เดิม โดยมีข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่า ผู้เสียหายซึ่งไม่มีสติสัมปชัญญะ (เนื่องจากอยู่ในสภาพผักอันเนื่องมาจากภาวะสมองตาย) นั้น จะถือเป็นผู้เสียหายอันมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้พิพากษาคดีนี้โดยถือตามความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่ว่า สิทธิของผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าเสียหายต่างๆ ย่อมมีอยู่เสมอ แม้ว่าผู้เสียหายจะไม่อยู่ในสภาวะที่มีสัมปชัญญะก็ตาม จึงถือเป็นแนวการตัดสินคดีแนวใหม่ของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับการวิจารณ์ต่อมามีว่าเป็นการแสดงถึงอำนาจของตุลาการในการวางหลักใหม่ที่

¹⁹⁵ « Ce n'est pas parce qu'une personne est dans l'incapacité de s'exprimer qu'elle ne ressent nécessairement plus rien »

คุ้มครองผู้เสียหายให้มากที่สุด อันสอดคล้องกับปรัชญาเรื่องการเยียวยาความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดไม่ถือว่าการกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้ป่วยที่ตกอยู่ในสภาพผักอันเนื่องมาจากสถานะสมองตายนี้อาจต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันทุกคดี แต่จะต้องมีการพิจารณาเป็นรายคดีโดยประกอบกับการศึกษาข้อมูลจากรายงานของผู้เชี่ยวชาญด้วย

4.1.2.5 ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด

สำหรับความเสียหายที่เกิดจากความทุกข์ทรมานทางจิตใจ เพราะสูญเสียบุคคลใกล้ชิดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1961 ในคดี Letisserand ยอมรับว่าความเสียหายทางจิตใจของบิดาซึ่งเกิดจากความตายของบุตรชายก่อนวัยอันควรนั้น เป็นความเสียหายที่อาจเยียวยาชดใช้ได้¹⁹⁶ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ได้เกิดอุบัติเหตุรถบรรทุกของหน่วยงานการทางสาธารณะชนกับรถจักรยานยนต์ที่มีนายปอล เลตติสเซอร์รองค์ (P.Letisserand) เป็นผู้ขับ โดยมีบุตรชายอายุเจ็ดขวบซ้อนท้าย มีผลให้นายปอล เลตติสเซอร์รองค์ และบุตรชายเสียชีวิต ภรรยาของนายปอล เลตติสเซอร์รองค์ จึงฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองทั้งในนามของตนเอง และในนามผู้แทน โดยขอค่าธรรมเนียมของบุตรสามคนที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ นอกจากนี้ นายคามิลล์ เลตติสเซอร์รองค์ บิดาและปู่ของผู้ตายก็ได้ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายด้วย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้ภรรยาของนายปอล เลตติสเซอร์รองค์ ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ว่าจะเป็นค่าซ่อมรถจักรยานยนต์ ค่าขาดรายได้จนเจือครอบครัว ค่าความยุ่งยากในการดำเนินชีวิตโดยปราศจากผู้ตาย ส่วนความเสียหายของนายคามิลล์ เลตติสเซอร์รองค์ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้นายคามิลล์ เลตติสเซอร์รองค์ จะไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายทางข้อเท็จจริงใด ๆ รวมทั้งความยุ่งยากใด ๆ ในการดำรงชีวิตที่ตนได้รับจากการตายของนายปอล เลตติสเซอร์รองค์ บุตรชายของตนได้ แต่ความเจ็บปวดทางจิตใจอันเกิดจากความสูญเสียบุตรก่อนวัยอันควร ก็เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะต้องได้รับการเยียวยาด้วย คดีนี้จึงนับเป็นคดีแรกที่ศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) ยอมรับอย่างชัดแจ้งว่าความเสียหายจากความทุกข์ทรมานทางจิตใจเพราะสูญเสียบุคคลใกล้ชิดนั้น สามารถได้รับการเยียวยาเป็นตัวเงินได้ โดยตุลาการผู้แถลงคดี ฮูแมน (Heumann) ได้เสนอแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในคดีนี้ว่า ความทุกข์ทรมานทางจิตใจนั้นควรได้รับการเยียวยาแม้การเยียวยาเป็นตัวเงินจะไม่สามารถทดแทนความรู้สึกเสียใจหรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจ แต่เหตุนี้ไม่น่าจะเป็นสาเหตุทำให้เขาต้องไม่ได้รับการเยียวยาใด ๆ เลย นอกจากนี้ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายในกรณีนี้ ก็มีใช้มุ่งเพื่อทดแทนสิ่งที่เขาต้องสูญเสียไป แต่เพื่อให้ผู้นั้นได้รับความพอใจในบางส่วนซึ่งอาจทำให้ความเสียใจเจือจางลงหรือลดลงจนไม่มีเหลือเลย เพราะตุลาการผู้แถลงคดีเชื่อว่าผลประโยชน์ทางการเงินที่ได้รับจากการชดเชยสามารถจะเยียวยาหรือทำให้สภาพทางจิตใจของผู้เสียหายดีขึ้นได้ และศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยว่าความเสียหายของผู้เสียหายซึ่งเป็นบิดาของผู้เสียชีวิตนี้ สามารถก่อให้เกิดเป็นความเสียหาย

¹⁹⁶ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 299 - 328.

ที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาได้¹⁹⁷ และนับแต่นั้นมา ค่าของความเศร้าโศก ก็ถือเป็นความเสียหายที่อาจเยียวยาชดใช้ได้ในคดีปกครองและคดีแพ่งควบคู่ไปกับการชดใช้ความเสียหายสำหรับความทุกข์ยากที่กระทบต่อเงื่อนไขในการดำรงชีวิต¹⁹⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี Letisserand นี้เป็นไปในทางเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่ยอมรับการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการสูญเสียสิ่งอันเป็นที่รัก เช่น การที่สัตว์เลี้ยงของตนหายไปดังที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลจังหวัดแห่งเมือง Lille คดี Mlle Pavy ลงวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 1996¹⁹⁹

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Rouen ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2011 คดี Epoux T หมายเลขคดี 0901466²⁰⁰ การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการฆ่าตัวตายของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น

ข้อเท็จจริงโดยสรุป เด็กชาย Sébastian อายุ 14 ปี ซึ่งเป็นนักเรียนในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น²⁰¹ Verhaeren แห่งเมือง Bonsecours ได้ถูกเพื่อนกลั่นแกล้งเยาะเย้ยถากถาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเรียกชื่อย่อ (คือ Seb) ด้วยน้ำเสียงสูงต่ำต่างกันไป รวมทั้งยังได้รับการชี้หน้าต่อว่าด้วยอาการคุกคาม โดนชนกระแทก ถูกล้อเลียน เรื่องการแต่งกาย ทรงผม แว่นตา ถูกกลั่นแกล้งโดยวิธีการโทรศัพท์ก่อกรวน โดยการนำเรื่องราวและอายุของพ่อแม่มาใส่ในทำนองเพลง (แปลงเพลง) โดยการนำชื่อย่อไปเขียนไว้ด้วยชอล์กตามสถานที่ต่างๆ ในโรงเรียน รวมทั้งโดนกลั่นแกล้งว่าเป็นคนส่งข้อความต่างๆ ที่ไม่สุภาพในชั้นเรียนวิชาคอมพิวเตอร์ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลให้เด็กชาย Sébastian ฆ่าตัวตาย ณ บ้านพักอาศัย เหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างเวลา 17.30 – 18.00 นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากกลับมาจากโรงเรียน นายและนาง T (บิดาและมารดาของผู้ตาย) ได้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้หาสาเหตุการตายดังกล่าว โดยอ้างว่าเหตุที่ทำให้บุตรชายของตนเสียชีวิตเป็นเหตุเกิดขึ้นที่โรงเรียนอันเป็นสถานศึกษาของรัฐ กรณีดังกล่าวจึงควรเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ต้องรับผิดชอบ ศาลยุติธรรมได้จำหน่ายคดีประเด็นนี้มายังศาลปกครองและได้ตัดสินคดีในประเด็นอื่น กล่าวคือ พิพากษาให้ผู้เยาว์ จำนวน 6 คน ซึ่งเป็นผู้ก่อเหตุกลั่นแกล้งเด็กชาย Sébastian รับผิดชอบในฐานะทำร้ายร่างกายโดยเจตนา (de faits de violences volontaires) ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลเยาวชน (le Tribunal pour enfant) แห่งเมือง Rouen อนึ่ง โทษที่ผู้เยาว์ทุกคนได้รับหมายรวมถึงโทษที่บิดามารดาพึงได้รับด้วย บิดา

¹⁹⁷ บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th /00_web/09_academic/ document /foreign1.pdf

¹⁹⁸ สำนักงานศาลปกครอง, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547). หน้า 307.

¹⁹⁹ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556. . แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

²⁰⁰ ถือเป็นคำพิพากษาล่าสุดเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ ลงเผยแพร่ในวารสาร AJDA ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2011

²⁰¹ ระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสเริ่มจากโรงเรียนประถม (l'école élémentaire) แล้วต่อมาจึงเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (le collège) สำหรับนักเรียนอายุระหว่าง 11-15 ปี ต่อมาจึงเป็นมัธยมศึกษาตอนปลาย (le lycée)

มารดาของผู้เยาว์ผู้กระทำผิดจึงต้องรับผิดชอบและรับโทษร่วมกับบุตรของตน (in solidum) และ
ยังต้องรับผิดชอบเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากบิดามารดาของผู้เยาว์รายอื่น บิดามารดาของผู้เยาว์
ทุกรายจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บิดามารดาของเด็กชาย Sébastien เป็นจำนวนคนละ 100
ยูโร และชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจแก่เด็กชาย Sébastien เป็นจำนวน 600 ยูโร

บิดามารดาของเด็กชาย Sébastien จึงได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ 13
มกราคม ค.ศ. 2009 ในนามของตนเอง ในนามของเด็กชาย Sébastien และในนามของบุตรอีก
2 ราย คือเด็กชาย Damien (เกิดในปี ค.ศ. 1986) และเด็กชาย Benjamin (เกิดในปี ค.ศ. 1994)
ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจาก
ความเสียหายของตน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 20 มีนาคม
ค.ศ. 2009 ไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าขณะที่เด็กชาย Sébastien ช่าตัวตาย
นั้น เป็นช่วงเวลาที่ไม่ได้อยู่ในการดูแลสอดส่องของสถานศึกษาของรัฐ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงยอม
ไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ตามมาตรา L 911-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการศึกษา

ข้อพิจารณา²⁰²

คดีมีประเด็นต้องพิจารณา 3 ประการด้วยกัน คือ

1. อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาประเด็น
ความบกพร่องในการสอดส่องดูแลนักเรียน
2. อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาประเด็น
ความบกพร่องในการจัดการองค์การด้านการศึกษา
3. ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลในการคิดคำนวณ
ความเสียหาย : ความบกพร่องในการจัดการองค์การด้านการศึกษาและการช่าตัวตายของนักเรียน

ประเด็นที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์ว่าการช่าตัวตายของเด็กชาย
Sébastien ถือเป็นความบกพร่องในการจัดการองค์การด้านการศึกษาหรือไม่

โดยหลักแล้วถือว่า ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในการกระทำ
ของตน หากพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นเป็นผลโดยตรงให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ ตามทฤษฎี
ผลโดยตรง (la cause direct) ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ศาลจะทำการชั่งน้ำหนักเหตุในการเกิด
ความเสียหายดังกล่าวโดยถือตามทฤษฎีเหตุผลที่เพียงพอ (la théorie de cause adéquate)
ผลจึงเป็นว่าศาลจะดำเนินการหาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเสียก่อน แล้วจึงมาพิจารณา
ว่าเหตุที่เกิดความเสียหายนั้นย่อมก่อให้เกิดผลโดยตรงกับความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่
 ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Marais ลงวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1966

การพิจารณาว่าการช่าตัวตายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจาก
ความบกพร่องในการจัดการองค์การด้านศึกษานั้นเป็นสิ่งที่ละเอียดซับซ้อน ทั้งนี้ เนื่อง
มาจากสาเหตุที่ว่าผู้ตายไม่ได้มีการแสดงเจตนาไว้ก่อนตายว่าการช่าตัวตายที่เกิดขึ้นนั้น
มีผลมาจากสาเหตุใด ยิ่งไปกว่านั้น การช่าตัวตายที่เกิดขึ้นก็ยังเป็นเหตุที่เกิดนอกเวลาราชการ

²⁰² แปลสรุปจากคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Céline Van Muylder และบางส่วนจากคำพิพากษาคดีนี้

มีเพียงข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนของศาลยุติธรรมเพียงว่าการฆ่าตัวตายดังกล่าวนี้
เกิดจากการกระทำภายในโรงเรียน ซึ่งผลักดันให้ผู้ตายมีอาการทรมาณทางจิตใจและตัดสินใจ
ฆ่าตัวตายในที่สุด

จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาในประเด็นความบกพร่อง
ในการจัดการองค์กร ทั้งนี้ เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าโรงเรียนเองก็ไม่ได้มีหน้าที่ต้องแจ้งเตือน
ให้แก่ผู้ปกครองของเด็กให้ระมัดระวังการฆ่าตัวตายของนักเรียนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ก็สามารถ
ลงความเห็นได้ว่าการฆ่าตัวตายของเด็กชาย Sébastian นั้น มีสาเหตุมาจากความบกพร่อง
ในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากฝ่ายปกครองไม่บกพร่องในการนี้แล้ว ย่อมทำให้
โอกาสในการฆ่าตัวตายของเด็กชาย Sébastian ลดลงไปถึง 25 เปอร์เซ็นต์ (ทั้งนี้ ตามแนว
คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Nancy ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 คดี
Mme Jacquot และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Nancy ลงวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 2006
คดี Chambre de métiers des Vosques ซึ่งเป็นกรณีการฆ่าตัวตายของอาจารย์ในโรงเรียน)

แม้ว่าตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้ยังไม่อาจรับฟังได้ว่า
ฝ่ายปกครองมีความบกพร่องในการจัดการองค์กร ทั้งนี้ เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าครูอาจารย์
ผู้เกี่ยวข้องก็ได้รับทราบถึงเหตุการณ์ที่เด็กชาย Sébastian ถูกกลั่นแกล้งและได้รับการ
การกระทบกระเทือนทางจิตใจอยู่เสมอ จึงไม่อาจถือได้ว่าครูอาจารย์นั้นเพิกเฉยต่อเหตุการณ์
ที่เกิดขึ้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างความบกพร่องของฝ่ายปกครองกับการฆ่าตัวตายของ
เด็กนักเรียน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างความบกพร่องในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง
และการฆ่าตัวตายของนักเรียนซึ่งเกิดขึ้น ณ ที่พักอาศัยของนักเรียนรายนั้น ก็ยังคงเป็นประเด็น
ที่จะต้องตั้งคำถามว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดี
มีความเห็นว่าความผิด (la faute) ที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุโดยตรงและแน่นอนมาจากความบกพร่อง
ในการจัดการองค์กร ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

สำหรับในประเด็นการกำหนดค่าเสียหายนั้น ตุลาการผู้แถลงคดี
มีความเห็นว่า การฆ่าตัวตายดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการถูกละเมิดทางด้านจิตใจที่เด็กชาย
Sébastien ได้รับเป็นเวลาหลายเดือนในระหว่างภาคการศึกษา และผู้ปกครองของเด็กชาย
Sébastien เอง ก็ได้มีความพยายามที่จะแจ้งเตือนเหตุดังกล่าวแล้วนับตั้งแต่การประชุมผู้ปกครอง
ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2004

ดังนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจึงมีความเห็นว่า สมควรกำหนด
ค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่เด็กชาย Sébastian เป็นเงินจำนวน 5,000 ยูโร และให้แก่บิดามารดา
ของเด็กชาย Sébastian จำนวน 1,000 ยูโร แต่สำหรับพี่น้องของเด็กชาย Sébastian นั้น
ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า ความผิดของสถานศึกษาในกรณีนี้ไม่ถือเป็นความเสียหายโดยตรง
และแน่นอนต่อพี่น้องของเด็กชาย Sébastian และกรณีดังกล่าวก็ถือเป็นเหตุผลเดียวกันกับ
การที่ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าทำศพให้แก่ผู้ตายนั่นเอง

ในขณะที่องค์คณะตุลาการศาลปกครองเห็นว่า สมควรตัดสินให้บิดามารดาของเด็กชาย Sébastian ได้รับเงินค่าเสียหายทางจิตใจจำนวน 5,000 ยูโร และกำหนดการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่พี่น้องของผู้ตายเป็นจำนวนคนละ 3,000 ยูโร ซึ่งการกำหนดการเยียวยาความเสียหายให้แก่พี่น้องของผู้ตายนี้ องค์คณะยังคงใช้คำว่า “ความเสียหายทางจิตใจ” (le préjudice)

คำพิพากษา

1. รัฐต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ Damien และชำระให้กับนายและนาง T ในฐานะผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมายของ Benjamin บุตรผู้เยาว์ เป็นจำนวนคนละ 3,000 ยูโร และให้แก่ชายและนาง T จำนวน 5,000 ยูโร ค่าปลงศพเป็นจำนวน 1,152 ยูโร พร้อมดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2009
2. รัฐต้องชำระค่าเสียหายจำนวน 5,000 ยูโร อันเนื่องมาจากความเสียหายทางจิตใจให้แก่เด็กชาย Sébastian โดยชำระให้แก่กองมรดกของผู้ตาย
3. ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดี (Epoux T) ขอมานำในประเด็นอื่น ศาลไม่รับไว้พิจารณา

4.1.2.6 ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ

การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากเสรีภาพของตนถูกละเมิด ปรากฏใน คดี Abbé Perpère ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1912 ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจแก่พระ Perpère อันเนื่องมาจากเสียงระฆังอันเนื่องจากการฝังศพไปรบกวนการทำศาสนกิจ²⁰³ และในคดีเกี่ยวกับกรณีการร้องขอให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายจากการเสียชีวิตของบิดาที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขัง ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า บุตรสาวของนาย Escobar ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นบรรเทาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของบิดาในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ แต่ศาลปกครองชั้นต้นได้ยกคำร้องขอของผู้เสียหายโดยอ้างว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างการตายและการคุมขัง ดังนั้น รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ผู้ร้องได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวและขอให้รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายของบิดาของผู้เสียหาย เพราะมาตรา 432 ของประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้ศาลยุติธรรมต้องอนุญาตให้มีการระงับการจองจำถ้าจำเลยมีอายุเกินกว่า 65 ปี หรือถ้ามีการตรวจสอบทางการแพทย์แล้วพบว่าจำเลยมีปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งผู้ตายได้ดำเนินการร้องขอต่อศาลให้มีการระงับการจองจำครบถ้วนตามกระบวนการแล้ว จากผลการวินิจฉัยทางการแพทย์ปรากฏว่าผู้ตายเป็นโรคเบาหวาน โรคหัวใจ ปัญหาการขับถ่ายปัสสาวะ และหลอดลมอักเสบ แม้ว่าในขณะนั้นจะยังไม่ปรากฏว่าโรคดังกล่าวจะก่ออันตรายถึงขั้นเสียชีวิตได้ รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากความบกพร่องของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยคดี

²⁰³ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2556 แหล่งที่มา <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>

เป็นเหตุให้ผู้ตายถูกลิตรอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 414 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจเป็นจำนวนเงินซึ่งเทียบเท่ากับทองคำ 700 กรัม ให้แก่บุตรของผู้ตาย²⁰⁴

4.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและเป็นสังคมนิยม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตย มีมลรัฐร่วมในการปกครองและออกกฎหมายของสหพันธ์รัฐโดยสภาที่ปรึกษาซึ่งเป็นกลุ่มผู้แทนจากมลรัฐ ประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลมลรัฐเลือกสรรและส่งมา รัฐบาลสหพันธ์รัฐจะต้องแจ้งการดำเนินงานให้สภาที่ปรึกษาทราบ²⁰⁵ มีระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป และศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง สำหรับระบบศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองแห่งมลรัฐหรือศาลปกครองชั้นสูง (อุทธรณ์) และศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุด โดยผู้พิพากษาศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอยู่ในฝ่ายตุลาการและได้รับการประกันความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญ

ความรับผิดชอบของรัฐของประเทศเยอรมัน อาจแบ่งได้ 2 ประเภท ตามลักษณะของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิด และความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยไม่มี ความผิด ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยเจตนาหรือประมาท เลินเล่อเป็นความรับผิดชอบที่รัฐต้องเข้าไปชดเชย “ค่าสินไหมทดแทน” (Schadenersatz–Restitution) ให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการกระทำที่ถือว่าถูกดำเนินคดีขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น²⁰⁶ ในกรณีที่การทำให้สิทธิของเอกชนได้รับความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเรื่องความรับผิดเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) ประกอบกับมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่จะต้องครบองค์ประกอบความผิดทางละเมิด เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำได้ (ขัดต่อ

²⁰⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การร้องขอให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายจากการเสียชีวิตของบิดาที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขัง,” วารสารกฎหมายปกครอง 15 (เมษายน 2540) : 270

²⁰⁵ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 1 - 2.

²⁰⁶ สรุปลความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 8.

กฎหมาย) และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ²⁰⁷ กล่าวโดยสรุป บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

สำหรับบุคคลที่จะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น เช่น เกิดอาชญากรรมขึ้นต่อหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถึงแม้โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีดุลพินิจในการดำเนินการหรือไม่หรือดำเนินการอย่างไรก็ตาม แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในขณะนั้นเป็นที่เห็นประจักษ์ชัดว่าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจตัดสินใจอย่างอื่นนอกจากเข้าคลี่คลายอาชญากรรมแล้ว การตัดสินใจเป็นอย่างอื่นย่อมผิดพลาดทั้งสิ้น ในกรณีนี้ย่อมต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องเข้าแทรกแซงขัดขวางการประกอบอาชญากรรมนั้น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจนิ่งเฉย บุคคลที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องร้องรัฐเรียกค่าสินไหมทดแทนได้²⁰⁸ และการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลอาศัยหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลสำหรับละเมิดในทางแพ่ง ดังนั้น การกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่รัฐการที่จะทำให้รัฐรับผิดชอบจึงต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดา จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการไม่ได้ และการพิจารณาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขความรับผิดชอบจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าข้าราชการกระทำละเมิดต่อหน้าที่รัฐการโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ถ้าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่ามีความรับผิดชอบทางละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งการกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าจะตนละเมิดหน้าที่รัฐการ และการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ใช้ความระมัดระวัง โดยใช้เกณฑ์เฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น²⁰⁹

สำหรับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อข้าราชการนั้น รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่าเนื้อหาของสิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติ นั้น ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของข้าราชการในระบบกฎหมายเยอรมันจึงจำกัดแต่เฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินนั้น ศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหาย นอกเหนือจากค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้แล้ว ค่าสินไหมทดแทนยังครอบคลุมถึงค่าเสียหายต่อสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน

²⁰⁷ อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²⁰⁸ Rüfner, Basic Elements of German Law on State Liability. In: Bell & Bradley, Governmental Liability: A Comparative Study, 1991, p. 256. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยเรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม 2547) หน้า 21.

²⁰⁹ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยเรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม 2547) หน้า 22 - 23.

ซึ่งเป็นความเสียหายอันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงด้วย²¹⁰

ผู้ที่มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แก่นิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการ ผู้กระทำความผิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ได้แก่ สหพันธ์ มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น มีข้อพึงพิจารณาว่ากระทรวง หรือกรมต่างๆ ของประเทศเยอรมันไม่เป็นนิติบุคคล กระทรวง หรือกรมต่างๆ จึงไม่เป็น ผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ และด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถเป็นจำเลยในศาลได้ ในการฟ้องคดีโจทก์ ต้องฟ้องสหพันธ์ในกรณีข้าราชการที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นข้าราชการ ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งของสหพันธ์ หรือฟ้องมลรัฐในกรณีเป็นข้าราชการของกระทรวง หรือหน่วยงานอื่นใดของมลรัฐ หรือต้องฟ้ององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (มีฐานะเป็น นิติบุคคลมหาชนแยกออกจากรัฐ) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็น เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น (เช่น มูลนิธิมหาชน) ที่เป็น ต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ในกรณีที่ผู้ทำละเมิดเป็นเอกชน แต่ถือเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ นิติบุคคลมหาชน ที่เอกชนนั้นปฏิบัติงานให้หรือที่เป็นผู้มอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติต้องเข้ามารับผิดแทน แต่กรณี ที่ข้าราชการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นแม้เป็นข้าราชการของนิติบุคคลมหาชนหน่วยหนึ่ง แต่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอันที่จริงแล้วเป็นของอีกนิติบุคคลมหาชนอีกหน่วยหนึ่ง²¹¹ ปัจจุบัน ศาลยุติธรรมจะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดนั้นได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายงาน โดยนิติบุคคลมหาชนใดก็ให้นิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นผู้ที่ต้องรับผิด มีพักต้องคำนึงว่างาน ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติจะเป็นงานที่แท้จริงแล้วเป็นภารกิจของนิติบุคคลมหาชนผู้แต่งตั้ง และมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือไม่ ซึ่งในทางตำราเรียกทฤษฎีนี้ว่า “ทฤษฎี การมอบอำนาจหน้าที่”²¹²

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐในเยอรมันที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นผล มาจากพัฒนาการที่เกิดขึ้นในช่วงสองร้อยปีมานี้²¹³ ก่อนหน้านั้นเยอรมันถือหลักการว่ารัฐ ทรงอำนาจอธิปไตย (Souveränität) ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงไม่สามารถที่จะรับผิดได้ ในเวลาต่อมา หลังจากทีรัฐแยกตัวออกจากกษัตริย์ มีสถานะในทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลซึ่งทรงอำนาจอธิปไตย

²¹⁰ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 37-38.

²¹¹ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 38-39.

²¹² BGHZ 53, 217; BGHZ 99, 326 สรุปจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 39.

²¹³ Deterbeck/Windthorst/Sproll, aaO., S. 2. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยเรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม 2547) หน้า 6.

โดยตนเองไม่ผูกพันอยู่กับกษัตริย์ต่อไปแล้ว แนวความคิดที่ว่ารัฐไม่สามารถที่จะรับผิดชอบได้ก็ค่อยๆ คลายความเข้มข้นลง²¹⁴

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีความพยายามในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร กำหนดหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐขึ้น โดยได้มีการร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 ขึ้น เพื่อปฏิรูประบบความรับผิดชอบของรัฐและขจัดข้อเสียของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้จำกัดเฉพาะความรับผิดชอบของรัฐในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเท่านั้นไม่รวมถึงความรับผิดชอบของรัฐในการจ่ายค่าทดแทน เช่น เรื่องการเวนคืน เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งความรับผิดชอบของรัฐที่ใช้ในรัฐบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้รัฐเข้ามารับผิดชอบโดยตรง โดยถือว่าความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบดั้งเดิมของรัฐไม่ใช่เป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมที่รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อราชการเจ้าหน้าที่ของตนอีกต่อไป²¹⁵ ทั้งนี้ โดยที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือจะขอให้รัฐจัดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้²¹⁶ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีผลใช้บังคับถึงแม้ว่าจะผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ได้ลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1981 ก็ตาม เพราะหลังจากนั้น มลรัฐหลายแห่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าอำนาจในการตรากฎหมายเรื่องนี้เป็นของสหพันธ์หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ว่าสหพันธ์ไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ จึงทำให้รัฐบัญญัติที่ได้ประกาศใช้แล้วไปแล้วนั้นตกเป็นโมฆะ แม้หลังจากนั้นจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สหพันธ์มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐได้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อตรงและปฏิรูปเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐให้เป็นเอกภาพก็ตาม แต่จนถึงปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ยังไม่ได้ตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขึ้นใหม่แต่อย่างใด หลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐจึงกระจัดกระจายในรูปแบบของกฎหมายต่างๆ หลายลักษณะ เช่น สิทธิเรียกร้องส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งมีทั้งบทบัญญัติในกฎหมายธรรมดาและในรัฐธรรมนูญ สิทธิเรียกร้องบางประการศาลได้พัฒนาขึ้นมาจากหลักกฎหมายทั่วไปและมีการอธิบายขยายความต่อไปในทางคำรา สิทธิเรียกร้องบางประการอยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี เป็นต้น²¹⁷

²¹⁴ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 13-15.

²¹⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 มาตรา 1 บัญญัติว่า ในกรณีที่องค์กรซึ่งใช้อำนาจมหาชนกระทำการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนที่ตนมีอยู่ต่อบุคคลอื่น ในองค์กรผู้ทรงอำนาจมหาชนต้นสังกัดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับเสียหายนั้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้

²¹⁶ รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนการเรียกร้องให้จัดความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 2 ก็ได้

²¹⁷ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 16-17.

4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน

การศึกษากรณีเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ผู้เขียนเห็นควรพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้เข้าใจกรณีดังกล่าวมากขึ้น ดังนี้

4.2.1.1 กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี²¹⁸

เดิมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐธรรมนูญไวมา^{ไร}ซึ่งใช้บังคับในทางปฏิบัติตั้งแต่ ค.ศ. 1919 จนถึง ค.ศ. 1933 โดยมาตรา 131²¹⁹ กำหนดให้รัฐหรือองค์การต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการผู้อยู่ในสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจมหาชนกระทำการละเมิดหน้าที่ในตำแหน่งต่อบุคคลที่สาม โดยไม่เสียสิทธิในการที่จะไล่เบียดเอากับข้าราชการที่กระทำละเมิด และไม่ตัดอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีและให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 107 ได้กำหนดให้มลรัฐต่าง ๆ มีหน้าที่จัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและรับกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว²²⁰

ต่อมามีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบัน ในวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์²²¹ เสรีภาพส่วนบุคคล²²² ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย²²³ และการจำกัด

²¹⁸ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2551). หน้า 3-4, 15, 25, 68-69 และหน้าที่ 97.

²¹⁹ รัฐธรรมนูญไวมา^{ไร}

มาตรา 131 บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจมหาชนกระทำการละเมิดหน้าที่ในตำแหน่งต่อบุคคลที่สาม ให้รัฐหรือองค์การที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นนั้น โดยไม่เสียสิทธิในการที่จะไล่เบียดเอากับข้าราชการที่กระทำละเมิด ทั้งนี้ จะตัดอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีไม่ได้ บทบัญญัติในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

²²⁰ กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 19.

²²¹ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บัญญัติว่า

(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

(2) ดังนั้น ประชาชนชาวเยอรมันยอมรับให้สิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจละเมิดและไม่สามารถแบ่งแยกได้เป็นพื้นฐานของทุกชุมชนของสันติภาพ และความยุติธรรมในโลก

(3) สิทธิพื้นฐานต่อไปนี้ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในฐานะเป็นกฎหมายที่มี ผลใช้บังคับโดยตรง

²²² กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 2 เสรีภาพส่วนบุคคล บัญญัติว่า

(1) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างอิสระตราบเท่าที่บุคคลนั้นไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือล่วงละเมิดระบอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งศีลธรรม

(2) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพของบุคคลจะละเมิดมิได้ การลิดรอนสิทธิเหล่านี้กระทำได้แต่โดยอาศัยกฎหมายเท่านั้น

²²³ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 3 ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย บัญญัติว่า

สิทธิขั้นพื้นฐาน²²⁴ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้นำ “หลักการรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ” มาใช้เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยว่า การล่วงละเมิดถึงขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไม่อาจกระทำได้นี้ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้ได้รับการรับประกันความคุ้มครองโดยเด็ดขาดสมบูรณ์ ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องนำ “หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismässigkeitsgrundsatz)” มาใช้เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาและวินิจฉัยอีกว่าการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจะมีลักษณะเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนถึงเนื้อหาสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าวหรือไม่ ในกรณีของการรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเด็ดขาดสมบูรณ์นั้น ไม่มี “สิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์คุ้มครอง” ใดที่จะมีคุณค่าหรือความสำคัญสูงกว่าเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้อีกแล้ว (Gegenüber dem Wesensgehalt eines Grundrechts gebe es nach dem Grundgesetz keine höherrangigen Güter.) อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในคดีเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น บางครั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ได้พิจารณาตรวจสอบขอบเขตของการรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ในความหมายของ “การรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยสัมพันธ์หรือเพียงบางส่วน” ด้วยเหมือนกัน โดยมองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าจะกระทบกระเทือนเนื้อหาสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นได้ หากมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น แต่การกระทบกระเทือนต่อเนื้อหาสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นจะต้องเป็นไปหรือสอดคล้องกับ

(1) บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันต่อหน้ากฎหมาย

(2) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐพึงส่งเสริมการดำเนินการเพื่อให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง และพึงดำเนินการเพื่อขจัดความเสียเปรียบที่มีอยู่

(3) บุคคลไม่พึงได้รับการปฏิบัติที่ต่ำกว่าหรือด้อยกว่าเพราะเหตุแห่งเพศ ต้นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ภูมิภาคและถิ่นกำเนิด ความเชื่อหรือความเห็นทางศาสนาหรือทางการเมือง บุคคลไม่พึงได้รับการปฏิบัติที่ด้อยกว่าเพราะเหตุแห่งความพิการ

²²⁴ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 19 บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และกฎหมายที่ตราออกมาใช้จำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปโดยไม่เจาะจงให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ในการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น จะต้องมีการระบุหรืออ้างถึงบทบัญญัติหรือเลขมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว จะมีผลให้กระทบกระเทือนต่อเนื้อหาสาระสำคัญหรือ “แก่น” ของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นไม่ได้

อ้างถึงใน มานิตย์ วงศ์เสรี. “หลักการรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Garantie des Wesensgehalts). [ออนไลน์], 9 ธันวาคม 2556. แหล่งที่มา http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/190352_01.pdf

“หลักความได้สัดส่วน หรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)” ด้วย²²⁵ นอกจากนี้ ในการพิจารณาค้นหาถึง “เนื้อหาสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ขัดต่อหลักการตามมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น สามารถกระทำได้โดยใช้วิธีพิจารณาจาก “เนื้อหาสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Menschenwürdegehalt)” เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจำนวนมากมี “เนื้อหาสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ประกอบอยู่ด้วย ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานใดที่เป็นการกระทบกระเทือนหรือละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อเนื้อหาสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ²²⁶ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนหรือกระทำละเมิดทางปกครองโดยกำหนดให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้สิทธิทางศาลและในกรณีที่ไม่มีการกำหนดเขตอำนาจของศาลใดโดยเฉพาะ ให้ใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเยอรมันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ และมาตรา 34²²⁷ กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดที่เกิดจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจรัฐ และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบียดเฉพาะเมื่อตนกระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจึงไม่ถูกฟ้องคดีโดยตรงต่อศาล แต่ผู้เสียหายต้องฟ้องส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างบุคคลนั้นแทน นอกจากนี้ มาตรา 34 ยังกำหนดให้การฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิด หากไม่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัย ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยไม่เรียกค่าเสียหายต้องฟ้องต่อศาลปกครอง หากมีการฟ้องคดีทั้งสองศาล ศาลยุติธรรม จะต้องรอคำวินิจฉัยจากศาลปกครองก่อน ซึ่งเป็นเรื่องนิตินโยบาย เมื่อหน่วยงานชดใช้ค่าเสียหายแล้ว การใช้สิทธิไล่เบียดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานโดยตรง หน่วยงานสามารถออกคำสั่งทางปกครอง

²²⁵ BVerfGE 22, 180 (219 f.); BVerfGE 27, 344 (352).

²²⁶ มานิตย์ วงศ์เสรี. “หลักการรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Garantie des Wesensgehalts). [ออนไลน์], 9 ธันวาคม 2556. แหล่งที่มา http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/190352_01.pdf

²²⁷ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 34 ความรับผิดชอบในการละเมิดหน้าที่ราชการ บัญญัติว่า หากบุคคลใดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ตนได้รับมอบหมายละเมิดหน้าที่ราชการของตนต่อบุคคลที่สาม ความรับผิดชอบเพื่อการดังกล่าวให้ตกแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างบุคคลนั้นเป็นหลัก ในกรณีที่เป็นการทำความผิดโดยเจตนา หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้สงวนสิทธิในการไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมต้องไม่ปิดกั้นโอกาสในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชย

ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินได้หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หรืออาจใช้เรื่องการหักกลบลบหนี้ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องทางปกครอง²²⁸

ระบบศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 95 (1) และ (3)²²⁹ ประกอบด้วย ศาลทั่วไป 5 ระบบศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม และศาลภาษี และศาลรัฐธรรมนูญอีกระบบหนึ่ง ต่างไม่ขึ้นต่อกัน สำหรับศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองแห่งมลรัฐหรือศาลปกครองชั้นสูง (อุทธรณ์) และศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นศาลปกครองสูงสุด²³⁰ และมาตรา 97²³¹ กำหนดให้ผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง²³²

4.2.1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ปี ค.ศ. 1960 ได้วางกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาบังคับใช้อย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศทุกมลรัฐ มลรัฐจะออกกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองสำหรับกฎหมายมลรัฐซึ่งจะเปลี่ยนแปลงเฉพาะรายละเอียดเท่านั้น²³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการคุกคาม

²²⁸ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปผลการสัมมนาเรื่อง “ตอบโจทย์ ร่าง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ในวันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 เวลา 13.15 – 16.30 นาฬิกา ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร หน้า 2 -3.

²²⁹ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 95 ศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐ บัญญัติว่า
(1) ให้สหพันธ์รัฐจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์รัฐ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ศาลการเงินแห่งสหพันธ์รัฐ ศาลแรงงานแห่งสหพันธ์รัฐ และศาลสังคมแห่งสหพันธ์รัฐ โดยมีฐานะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปสูงสุด ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีปกครองสูงสุด ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีการเงินสูงสุด ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีแรงงานสูงสุด และศาลที่มีเขตอำนาจในคดีสังคมสูงสุด ตามลำดับ

(2) ...

(3) ให้มีการจัดตั้งองค์คณะร่วมของศาลตามที่ระบุไว้ใน (1) ของมาตรานี้เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของคำตัดสิน ทั้งนี้ รายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายสหพันธ์รัฐกำหนด

²³⁰ สรุปความจาก เชิดวุฒิ สนิทิมลบูรณ์, “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) หน้า 50 - 51. (อ้างอิงจาก อมร รักษาสัตย์. (2536)). ศาลปกครองเยอรมัน ฟินแลนด์ และฝรั่งเศส. และ Hufen, Friedhelm. (2008). Verwaltungsprozessrecht. 7 th ed. München: C.H. Beck).

²³¹ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 97 ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา บัญญัติว่า

(1) ผู้พิพากษาย่อมมีความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเท่านั้น

(2) ...

²³² สรุปความจาก เชิดวุฒิ สนิทิมลบูรณ์, “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) หน้า 52. (อ้างอิงจาก อมร รักษาสัตย์. (2536)). ศาลปกครองเยอรมัน ฟินแลนด์ และฝรั่งเศส. และ Hufen, Friedhelm. (2008). Verwaltungsprozessrecht. 7 th ed. München: C.H. Beck).

²³³ กรมชัชย รัตนสาภาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 19.

ของฝ่ายบริหารโดยศาลปกครองให้ครอบคลุมครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 40²³⁴ ซึ่งกำหนดให้ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกประเภทยกเว้นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เว้นแต่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ขึ้นสู่ศาลชั้นัญพิเศษอื่น สำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าว ถ้าไม่ใช่เรื่องสัญญาทางปกครองให้เสนอคำฟ้องต่อศาลแพ่ง จึงเห็นได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมัน แต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น สามารถจำแนกคดีโดยพิจารณาจากคำฟ้อง ได้แก่ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง การฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการ การฟ้องแสดงความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ และการฟ้องให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง²³⁵

สำหรับสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้เงินหรือสืบเนื่องจากการต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือการที่ทรัพย์สินถูกยึดครอง รวมทั้งสำหรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่ใช่ส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกับบทบัญญัติพิเศษของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและการฟ้องคดี กรณีที่มีการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายในทางทรัพย์สินจากการเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²³⁶

4.2.1.3 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1900 โดยมาตรา 839 (1) วางหลักการให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการส่วนตัว บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการเพิ่มเติมเนื้อหาโดยกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาตรา 34 ซึ่งกำหนดให้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกนั้นโอนไปยังรัฐ กล่าวคือ ให้รัฐเข้ามารับผิดชอบโดยอ้อม เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้วจึงเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งผู้เสียหายต้องฟ้องรัฐเป็นจำเลยเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยได้²³⁷ ซึ่งความรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่หรือ

²³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง

มาตรา 40 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาในคดีพิพาทในแดนกฎหมายมหาชนที่มีใช้กรณีพิพาทตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ขึ้นสู่ศาลชั้นัญพิเศษอื่น

สำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าว ถ้าไม่ใช่เรื่องสัญญาทางปกครองให้เสนอคำฟ้องต่อศาลแพ่ง

²³⁵ สรุปความจาก เชิดวุฒิ สิ้นพิมลบุรณ, “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) หน้า 52. (อ้างอิงจาก อมร รักษาสัตย์. (2536). ศาลปกครองเยอรมัน ฟินแลนด์ และฝรั่งเศส. และ Hufen, Friedhelm. (2008). Verwaltungsprozessrecht. 7 th ed. München: C.H. Beck).

²³⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”. *รพีพัฒน์* 47 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา). หน้า 48.

²³⁷ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 19.

อาจเรียกว่าละเมิดทางปกครองนั้น มาตรา 839²³⁸ บุคคลผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากในขณะนั้นประเทศเยอรมันยังไม่มีศาลปกครองและกฎหมายปกครองยังไม่พัฒนา ทำให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศเยอรมันฟ้องต่อศาลยุติธรรมมาตั้งแต่แรก แม้ภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองก็ไม่มี การเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าว²³⁹ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 839 วรรคสาม กำหนดว่า ข้าราชการไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ถ้าหากผู้เสียหายละเลยเพิกเฉยโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อไม่ใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อดำเนินการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการป้องกันการล่วงล้ำสิทธิของตนโดยวิธีทางในทางกฎหมาย ได้แก่ การอุทธรณ์ ฎีกาต่อศาลในลำดับที่สูงขึ้นไป หรือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น²⁴⁰ รวมตลอดถึงการร้องขอให้มีการใช้มาตรการชั่วคราว การร้องเรียนผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งด้วย²⁴¹ อย่างไรก็ตาม การละเลยเพิกเฉยดังกล่าวนี้ จะต้องมีความสัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย หากว่าแม้ผู้เสียหายได้ดำเนินการป้องกันสิทธิของตนตามกฎหมาย ความเสียหายก็จะยังเกิดขึ้นอยู่ตนเอง รัฐจะปฏิเสธความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้²⁴² ดังนั้น การพิจารณากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในการพิพาทคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครอง ศาลยุติธรรมจึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในการพิพาทคดีละเมิดทางแพ่ง โดยนำมาตรา 823²⁴³ ที่วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับความหมายของการกระทำละเมิดและกำหนดให้ผู้กระทำละเมิดต้องใช้

²³⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839 บัญญัติว่า เจ้าพนักงานผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการละเมิดหน้าที่ทางราชการซึ่งเขาได้รับมอบหมายต่อบุคคลภายนอกจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกนั้น เพื่อความเสียหายใด ๆ อันเกิดขึ้นแต่การละเมิดนั้น เขาจะต้องรับผิดชอบเมื่อผู้เสียหายไม่สามารถจะได้รับความเสียหายจากทางอื่น

อ้างอิงใน เพ็ญศรี วงศ์เสรี. “ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht)” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 312.

²³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ้างถึงใน สำนักงานศาลปกครอง, สรุปผลการสัมมนาเรื่อง “ตอบโจทย์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ในวันที่จันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 ณ ห้องสัมมนาชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร หน้า 2.

²⁴⁰ Deutsch/Ahrens, Deliktsrecht, 4. Aufl. 2002, S. 159. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยเรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม 2547) หน้า 26.

²⁴¹ Wolff/Bachof/Stober, Deliktsrecht, aaO., S. 557. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยเรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม 2547) หน้า 26.

²⁴² เทียบคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ BGH, NJW 1986, 1924. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 36.

²⁴³ มาตรา 823 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน บัญญัติว่า บุคคลใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยปราศจากสิทธิตามกฎหมายทำให้เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดของบุคคลอื่นจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำนั้น

บุคคลใดฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอันมุ่งประสงค์จะคุ้มครองบุคคลอื่นก็เกิดความรับผิดเช่นเดียวกัน ถ้าตามลักษณะของบทบัญญัตินั้น การฝ่าฝืนจะเป็นไปได้โดยไม่ต้องอาศัยความผิดในส่วนของผู้กระทำหน้าที่ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีต่อเมื่อมีความผิดที่ถือได้ว่าเป็นของผู้นั้น

อ้างอิงใน เพ็ญศรี วงศ์เสรี. “ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht)” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 312.

ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำนั้น และมาตรา 826²⁴⁴ กำหนดให้ผู้ซึ่งใจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหาย ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 1.8.2002 (Zweitesschadensersatzrechtsänderungsgesetz:) โดยได้จัดระบบการชดใช้ค่าเสียหายให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในมาตรา 253 (2)²⁴⁵ อันเป็นการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่การเรียกค่าเสียหายดังกล่าว โดยไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำละเมิดแบบใด²⁴⁶

สาระสำคัญของมาตรา 253 คือ การชดใช้ค่าเสียหายทางนามธรรม แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายก็ตาม แต่ยังคงโครงสร้างเดิมของการชดใช้ค่าเสียหายทางนามธรรมเอาไว้โดยมาตรา 253 (1) ยังคงกำหนดไว้ว่า การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายทางนามธรรมจะต้องมีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่ก็ได้สร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่ค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) โดยการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร และเพิ่ม (2) เข้าไว้ในมาตรา 253 โดยไม่จำกัดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมีสาเหตุจากการกระทำประเภทใด หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในการกำหนดทางเพศ

²⁴⁴ มาตรา 826 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย

อ้างอิงใน เพ็ญศรี วงศ์เสรี. “ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht)” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 312.

²⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

มาตรา 253 ค่าเสียหายทางนามธรรม (ค่าเสียหายที่ไม่อาจจับต้องได้) บัญญัติว่า

(1) การเรียกค่าเสียหายที่ไม่ใช่ค่าเสียหายที่เป็นทรัพย์สิน สามารถจะเรียกให้ชดใช้ได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

(2) ในกรณีที่ต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในทางเพศ สามารถเรียกให้มีการชดใช้ค่าเสียหายตามความเหมาะสมที่มีค่าเสียหายที่เป็นทรัพย์สินได้

(The German Civil Code

Section 253 Intangible damage

(1) Money may be demanded in compensation for any damage that is not pecuniary loss only in the cases stipulated by law.

(2) If damages are to be paid for an injury to body, health, freedom or sexual self-determination, reasonable compensation in money may also be demanded for any damage that is not pecuniary loss.)

[ออนไลน์], 13 กันยายน 2556. แหล่งที่มา http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p0748

²⁴⁶ Palandt, Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch, 62. Auflage, München 2002

ก็สามารถที่จะเรียกให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld; compensation for pain and suffering damage) ได้ ไม่ว่าความเสียหายดังกล่าวจะมีมูลเหตุมาจากสัญญา ความรับผิดก่อนสัญญา ความรับผิดทางละเมิด หรือความรับผิดอย่างเคร่งครัด แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายทางนามธรรมก็ตาม การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อน แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการฟื้นฟูไม่อาจจะกระทำได้แล้ว ยกเว้นในกรณีที่การกระทำละเมิดยังดำเนินอยู่ เช่น การเรียกร้องให้ยุติการกล่าววาจาให้ร้าย กระทบแก่เกียรติยศและชื่อเสียง เป็นต้น ค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) เป็นค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องไปพร้อมกับค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินก็ได้ ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีการเรียกค่าเสียหายทางจิตใจแล้ว ผู้ที่กระทำละเมิดไม่อาจจะกล่าวอ้างขอให้หักส่วนค่าเสียหายทางจิตใจที่ได้ชำระไปแล้วเพื่อลดความรับผิดที่เกิดทรัพย์สินได้²⁴⁷

ในประเทศเยอรมันนั้น สิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่ราชการและการละเมิดนั้นกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนย่อมระงับไปเมื่อพ้นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 852 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง การรู้ตัวผู้กระทำละเมิดไม่ได้หมายถึงต้องรู้ตัวหรือชื่อข้าราชการหรือต้องระบุได้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดนั้นเป็นใคร เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าผู้เสียหายรู้ตัวผู้ทำละเมิด²⁴⁸

4.2.1.4 รัษฎบัญญัติฉบับที่เกี่ยวข้อง

(1) พระราชบัญญัติการรักษาเอกภาพแห่งคำพิพากษา

เมื่อมีการจัดตั้งองค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐ (Gemeinsamer Senat ; Joint Senate) เพื่อชำระไว้ซึ่งเอกภาพแห่งคำพิพากษา พระราชบัญญัติการรักษาเอกภาพแห่งคำพิพากษา ได้บัญญัติให้องค์คณะดังกล่าว ประกอบไปด้วย ประธานศาลทั้ง 5 ระบบ และหากว่าศาลแห่งสหพันธ์ศาลใดศาลหนึ่งต้องการตัดสินคดีให้แตกต่างกับคำตัดสินของศาลแห่งสหพันธ์อื่นๆ ศาลแห่งสหพันธ์ศาลนั้นต้องส่งเรื่องเข้าไปที่องค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐ สำหรับองค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐนี้มิใช่ศาล แต่เป็นการประชุมกันในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเพื่อจะก่อให้เกิดเอกภาพแห่งคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้แบ่งแยกอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองออกจากอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม หรือศาลอื่น ๆ เนื่องจากการพิจารณาคดีในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนนั้นสมควรที่จะให้ศาลที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษพิจารณา

²⁴⁷ Ibid.,

²⁴⁸ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 40.

ข้อพิพาททั้งหลายที่มีความเฉพาะด้านจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของเอกชนต่อการคุกคามของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจหน้าที่เกินส่วน²⁴⁹

(2) กฎหมายว่าด้วยข้าราชการ (BBG) สำหรับข้าราชการที่สังกัดสหพันธ์ มาตรา 78 และกฎหมายว่าด้วยข้าราชการ (BRRG) สำหรับข้าราชการที่สังกัดมลรัฐ มาตรา 46 I กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวสิทธิไล่เบียดในทำนองเดียวกัน ดังนี้²⁵⁰

1. หากข้าราชการกระทำผิดต่อหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว ข้าราชการย่อมมีความรับผิดชอบในความเสียหายของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ในกรณีที่ข้าราชการหลายคนร่วมกันกระทำความผิด ข้าราชการเหล่านั้นต้องรับผิดชอบร่วมกันดังเช่นลูกหนี้ร่วม

2. สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานมีอายุความ 3 ปี นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานรู้ถึงความเสียหายและบุคคลที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย แต่ทั้งนี้ ไม่เกินสิบปีนับตั้งแต่วันที่การกระทำผิดเกิดขึ้น

3. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายทางอ้อมจากการที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติมิชอบต่อหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดของตนให้แก่บุคคลภายนอก จะถือว่าหน่วยงานรู้ถึงความเสียหายเมื่อหน่วยงานรู้ถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของบุคคลภายนอก หรือเวลาที่ได้มีการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานโดยมาตรการทางกฎหมาย

4. หากข้าราชการได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานแล้วและหน่วยงานมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากบุคคลภายนอกได้ ให้ข้าราชการได้รับโอนสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานโดยผลของกฎหมาย

4.2.2 แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐ

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีบทบาทค่อนข้างมากในการพัฒนาเงื่อนไข เกี่ยวกับความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐและสร้างหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ สิทธิเรียกร้องของประชาชน มีทั้งสิทธิที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี ตลอดจนกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยผู้พิพากษา²⁵¹ ในส่วนของค่าเสียหายทางจิตใจนั้น ก่อนปี ค.ศ. 2002 ศาลยุติธรรมเยอรมันพิจารณาพิพากษาคดีโดยตีความคำว่า อนามัย ตามมาตรา 823 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

²⁴⁹ สรุปลงความจาก เชิดวุฒิ สนิทิมลบูรณ์, “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ (1 ตุลาคม 2552) หน้า 51 - 52. (อ้างอิงจาก อมร รักชาติชัย. (2536). ศาลปกครองเยอรมัน ฟินแลนด์ และฝรั่งเศส. และ Hufen, Friedhelm. (2008). Verwaltungsprozessrecht. 7 th ed. München: C.H. Beck).

²⁵⁰ รักษ์ไท เทพปัญญา, “ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

²⁵¹ สรุปลงความจาก วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 14-15.

อย่างกว้างหรือขยายความให้หมายความรวมถึงความเสียหายทางจิตใจด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้โจทก์ในคดีละเมิดมีเหตุในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจิตใจได้ โดยเห็นว่าความเสียหายทางจิตใจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของความเสียหายแก่นามยนั้นเอง และศาลมีอำนาจตีมูลค่าและคำนวณค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. 2002 แล้ว มาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ทำให้ศาลยุติธรรมสามารถพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจได้

ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐ (BGH GrZS 18, 149; 128, 117) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ของค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) เอาไว้ว่า ค่าเสียหายทางจิตใจมีวัตถุประสงค์ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก คือการชดเชยให้แก่ความเจ็บปวดและทรมานที่เกิดขึ้น (Ausgleichsfunktion) และประการที่สองก็คือ การสร้างความพึงพอใจให้เกิดแก่ผู้เสียหาย (Genugtuungsfunktion)²⁵²

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐ อาจแบ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ ดังนี้

4.2.2.1 ความเสียหายที่เกิดจากความทรมานเพราะการบาดเจ็บ

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายและจิตใจของผู้เสียหาย เช่น ความเจ็บปวดทรมาน การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิตและความสิ้นหวังในชีวิต อาการตื่นตกใจอยู่ตลอดเวลา เกรงว่าจะถูกทำร้าย กรณีความเสียหายเกิดแก่ผู้รอดชีวิตซึ่งได้รับอันตรายอย่างรุนแรง ทำให้กลายเป็นคนด้านชาไม่สามารถรับรู้อะไรได้สามารถเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้ แต่ในกรณีที่เสียชีวิตไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายได้ กรณีที่บาดเจ็บและต่อมาเสียชีวิตลง เช่น ยังมีสติอยู่ทั้งสิ้น 35 วัน และอยู่ในอาการโคม่าอีก 10 วัน กรณีดังกล่าวต้องพิจารณาภาพรวมของอาการทั้งหมดประกอบกัน (BGH 138, 388) ในกรณีที่เสียชีวิตเกือบจะทันที ไม่อาจจะประเมินค่าความเสียหายทางจิตใจหรือประเมินค่าได้น้อยก็ไม่อาจจะเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้ เช่น จมน้ำเสียชีวิตหรือเสียชีวิตภายในเวลา 3 ชั่วโมง 30 นาที²⁵³

สำหรับความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกายนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมสามารถนำมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้

²⁵² Palandt, Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch, 62. Auflage, München 2002

²⁵³ Ibid.,

4.2.2.2 ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด

กรณีเสียชีวิตไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้ แต่หากญาติใกล้ชิดสะเทือนใจ (Schock) และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพก็สามารถเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้²⁵⁴ เช่น มีความใกล้ชิดต่อเหตุการณ์ โดยเห็นเหตุการณ์ หรือได้รับทราบเหตุการณ์ในภายหลัง และได้รับความเสียหายทางจิตใจทันทีที่มีลักษณะร้ายแรง (คดี REICHSGE - RICHT (SIXTH CIVIL SENATE) 21 SEPTEMBER 1931, RGZ 133, 270=JZ 1929, 914 คดี BUNDESGERICHTSOF (SIXTH CIVIL, SENATE) 4 APRIL 1989 NJW 1989, 2317 และคดี BUNDESGERICHTSOF (SIXTH CIVIL, SENATE) 11 May 1971 BGHZ 56, 163=NJW 1971, 1883=VERSR 1971, 905, 1140)

นอกจากนี้ ยังมีคดีของศาลอุทธรณ์ที่สำคัญ คือ No. 2467 (OLG Nurnberg 27 Feb. 1998 NJW, 1998) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า โจทก์ซึ่งเป็นเด็ก 2 คน อายุ 13 ปี และ 15 ปี เห็นมารดาถูกจ่าเลยฆ่าตายโดยเจตนา และเด็กทั้งสองได้รับความเสียหายต่ออนามัยอย่างร้ายแรงเป็นระยะเวลายาวนาน และคดี LG Gießen 7 Oct. 1986 มีข้อเท็จจริงว่า โจทก์ซึ่งเป็นบิดาได้เห็นเหตุการณ์บุตรสาวอายุ 10 ปี ถึงแก่ความตาย เนื่องจากจ่าเลยขับรถชนโดยประมาทเส้นเลื้อยเป็นเหตุให้โจทก์เกิดโรคประสาทที่กอดตันทางจิตใจอย่างร้ายแรงและพยายามที่จะฆ่าตัวตายเป็นเวลาหลายปี ศาลตัดสินให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในทางจิตใจ²⁵⁵

4.2.2.3 ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ

ในกรณีความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาว่า ความเสียหายต่อสุขภาพยังหมายรวมถึงการตั้งครุภคโดยไม่ยินยอมพร้อมใจด้วย (BGH NJW 80, 1452; 95, 2407)²⁵⁶

สำหรับความเสียหายเกิดขึ้นต่อสุขภาพนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมสามารถนำมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้

4.2.2.4 ความเสียหายที่เกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ

กรณีนี้ไม่เพียงแต่คุ้มครองเพศหญิงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเพศชายและเด็กด้วย และในกรณีการข่มขืนและการกระทำชำเรานั้นยังรวมถึงการถูกข่มขืนจากคู่สมรสตามกฎหมาย²⁵⁷

²⁵⁴ Ibid.,

²⁵⁵ Christian Von Bar. *The Common European Law of Torts*. Volume Two, 1th ed., p. 66. และ Basil S. Markesinis and Hannes Unberath, *The German Law of Torts, A Comparative Treatise*, 4th ed., Volume Two, p. 922. อ้างถึงใน ประยูร กันไพเราะ, “ความรับผิดชอบทางละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดกับผู้ได้รับความเสียหายลำดับสอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554) หน้าที่ 179 - 180.

²⁵⁶ Palandt, *Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch*, 62. Auflage, München 2002

²⁵⁷ Ibid.,

สำหรับความเสียหายเกิดขึ้นต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมสามารถนำมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้

4.2.2.5 ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ

กรณีนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีเกี่ยวกับการคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีคำสั่งให้คุมขังในโรงพยาบาลทางจิตและประสาท หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กักบริเวณ ห้ามการเคลื่อนไหวโดยเสรี²⁵⁸

สำหรับความเสียหายเกิดขึ้นต่อเสรีภาพนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมสามารถนำมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้

4.3 สรุปหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจของต่างประเทศ

จากการศึกษาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อาจสรุปสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

4.3.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

4.3.1.1 ความรับผิดของรัฐในการกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่

รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง แต่นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เริ่มมีแนวคิดที่ว่ารัฐต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตน ตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การ และการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง และตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา รัฐต้องรับผิดโดยตรงในความผิดที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ (faute de service) ในกรณีที่ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมผิดร่วมกัน ความรับผิดนั้นก็จะเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (cumul des responsabilités)

หลักความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองเริ่มได้รับการยอมรับ แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่มาจากแนวบรรทัดฐานของศาล ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามากำหนดเกี่ยวกับความเสียหายที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น โดยไม่มีการวางหลักทั่วไปในเรื่องนี้

ปัจจุบันความรับผิดของฝ่ายปกครองทุกประเภทไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายทั่วไป (กฎหมายแพ่ง) แต่หลักดังกล่าวมีข้อจำกัด 2 ประการ คือ ประการแรก

²⁵⁸ Ibid.,

ระบบกฎหมายทั่วไป (กฎหมายแพ่ง) ยังคงใช้บังคับกับกรณีของความรับผิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจการในทางแพ่ง โดยเฉพาะกรณีของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมหาชน ทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ประการที่สอง ในขณะที่ระบบความรับผิดของฝ่ายปกครอง พัฒนาตนเองไปนั้น แต่ในส่วนของเนื้อหากลับมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบกฎหมายแพ่งมากขึ้น

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เรียกว่า ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด

4.3.1.2 การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิด

การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดนั้น มีเงื่อนไข ดังนี้

(1) ความรับผิดของฝ่ายปกครองขึ้นอยู่กับกระทำที่เป็นความผิด โดยมีข้อยกเว้นบางประการสำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดแม้ไม่มีความผิดเกิดขึ้นหรือ ความรับผิดโดยปราศจากความผิด สำหรับความผิดทางปกครองหรือที่เรียกว่า ความผิดของหน่วยงาน (faute de service) เป็นความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ไม่อาจ โทษเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้และไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งความบกพร่อง ดังกล่าว หมายถึง “การดำเนินงานของหน่วยงานเกิดความบกพร่องที่เกินเลยระดับมาตรฐานไป จากการดำเนินการตามปกติของหน่วยงาน” โดยไม่อาจกำหนดแน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของ ภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้นและสถานการณ์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดของหน่วยงานนั้น ศาลไม่ได้อ้างกฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรม แต่พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป จากลักษณะ ความยากง่ายของภารกิจของหน่วยงาน สถานการณ์เกี่ยวกับเวลา สถานที่ รวมทั้งความพร้อม ทั้งด้านวัสดุและบุคลากรของหน่วยงาน และอื่นๆ ประกอบด้วย ความรับผิดของหน่วยงานไม่ได้ ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเป็นนิติกรรมหรือไม่ ดังนั้น ปฏิบัติการ ทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎ ต่างก็เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความรับผิดของ หน่วยงานได้ทั้งสิ้น และไม่ได้ขึ้นอยู่กับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ เนื่องจากเมื่อ พิจารณาจากสถานการณ์แวดล้อมประกอบแล้วอาจไม่ถือเป็นความผิด ความรับผิดของหน่วยงาน มีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างควบคู่ไปกับความผิดที่เกิดจากการกระทำ

(2) ความเสียหายต้องมีลักษณะที่แน่นอนมีอยู่ในปัจจุบัน หรือในอนาคต ที่จะต้องเกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และต้องเป็นสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) ความเสียหายนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำหรือกิจกรรมของ ฝ่ายปกครองหรือเป็นความเสียหายจากการบริการสาธารณะ (service public) ที่เจ้าหน้าที่กระทำ ในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผล ในทางข้อเท็จจริงหรือการละเลยไม่กระทำกร เป็นต้น

แต่ข้อยกเว้นพิเศษ ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้หรือทำให้ความเสียหายร้ายแรงขึ้น จะทำให้ฝ่ายปกครองพ้นจากความรับผิด ทั้งหมดหรือบางส่วนไป และหากความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย ซึ่งได้แก่ เหตุการณ์ภายนอก ที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นนั้น ย่อมเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด

แต่กรณีที่เป็นเหตุบังเอิญจะไม่ถือเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำหรือกิจกรรมที่มีลักษณะเสี่ยงภัยของฝ่ายปกครอง

4.3.1.3 การชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

รัฐต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วยการชดใช้ค่าเสียหายให้ครอบคลุมความเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ระบบการชดใช้ค่าเสียหายมีลักษณะพิเศษหลายประการ ได้แก่

(1) มีการแบ่งแยกระหว่าง

(1.1) การเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง (La réparation en nature) ซึ่งได้แก่ การทำให้สิ่งที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม ก่อนที่จะได้รับความเสียหาย

(1.2) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (l'indemnisation) ซึ่งได้แก่ การจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหายเป็นวิธีเดียวที่ใช้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายนั้นจะสามารถกระทำต่อเมื่อความเสียหายนั้นคำนวณราคาเป็นจำนวนเงินได้ ซึ่งมีอายุความสี่ปีนับจากวันที่ได้รับความเสียหาย

(2) วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน กระทำได้ไม่ว่าโดยการจ่ายครั้งเดียวเป็นก้อน หรือทยอยจ่ายเป็นงวด ๆ (ซึ่งจะใช้กับกรณีของความพิการ) และถ้าเวลาผ่านไปเกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้นก็อาจมีการคำนวณใหม่ได้ ไม่ว่าจะเป็กรณีของการจ่ายเป็นก้อนเดียวหรือการทยอยจ่าย ซึ่งการคำนวณค่าเสียหายใหม่นี้จะพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจในวันที่มีการขอให้คำนวณใหม่เป็นหลัก

(3) วันที่ถือเป็นหลักในการคำนวณค่าความเสียหาย ปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล

(3.1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาจากค่าเสียหายในวันที่ความเสียหายเกิดขึ้น เพราะโดยปกติแล้วผู้เสียหายจะร้องขอให้มีการชดใช้ค่าเสียหายโดยเร่งด่วนหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้น จึงมีการชดใช้ค่าเสียหายโดยถือตามผู้เสียหายต้องเสียหายจริง อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏว่าการชดใช้ค่าเสียหายไม่อาจกระทำได้โดยเร็ว ศาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าเสียหายให้เหมาะสมขึ้น

(3.2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าเสียหายถือตามวันที่ศาลมีคำพิพากษา เว้นแต่ ผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้การพิพากษาคดีต้องล่าช้าโดยเจตนา หลักดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางทั่วไปเท่านั้น หากตามสถานการณ์เฉพาะคดีศาลเห็นว่าการนำหลักที่มีผลตรงกันข้ามมาใช้จะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่า จะไม่นำหลักการดังกล่าวมาใช้

(4) การคำนวณค่าสินไหมทดแทน โดยหลักศาลจะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด แต่จะต้องไม่นอกเหนือไปมากกว่านั้น และในทุกกรณีศาลจะถือว่าค่าสินไหมทดแทนตามผู้เสียหายเรียกร้องเป็นเพดานสูงสุดของการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ศาลเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองคำนวณให้ผู้เสียหายมีจำนวนสูงกว่า

ความเสียหาย ศาลจะลดจำนวนลงโดยอาศัยหลักในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ว่า “หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกพิพากษาให้จ่าย (ค่าสินไหมทดแทน) มากไปกว่าจำนวนที่จะต้องจ่าย” สำหรับค่าสินไหมทดแทนของรัฐจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง รวมถึงดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายเรียกร้องจากฝ่ายปกครองด้วย และศาลจะกำหนดจำนวนของดอกเบี้ยตามบทบัญญัติของมาตรา 1153 และมาตรา 1154 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีเจตนาทุจริต ศาลยังกำหนดให้จ่ายดอกเบี้ยชดเชยให้เป็นพิเศษอีกด้วย

4.3.1.4 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ใช้สิทธิฟ้องร้องจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล (capacité d'estimer justice) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองอยู่บนพื้นฐานของการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องและพิพากษาให้รัฐชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินได้ ซึ่งศาลได้พิจารณาวินิจฉัยอย่างค่อนข้างเปิดกว้างต่อการให้สิทธิฟ้องคดี เช่น ส่วนได้เสียที่ถูกยกขึ้นมานั้นอาจเป็นได้ทั้งส่วนได้เสียทางทรัพย์สินและจิตใจ แม้จะเป็นส่วนได้เสียส่วนตัวแต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะแต่เพียงผู้เดียว เช่น ผู้ฟ้องร้องที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ และอาจไม่ใช่ส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องเอกชนเท่านั้น แต่อาจเป็นส่วนได้เสียในกิจการทางมหาชนก็ได้ แต่มีข้อยกเว้น คือ การวินิจฉัยว่าส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างจะต้องมีความสำคัญพอ

สำหรับการฟ้องร้องของนิติบุคคลนั้น ต้องเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจ เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นในแง่สิ่งของหรือจิตใจ (ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินหรือเกิดแก่สถานะ) หรือเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ฟ้องร้องมีหน้าที่จะต้องปกป้อง กฎเกณฑ์นี้ใช้ได้แม้กับสมาคมที่ไม่เปิดเผยต่าง ๆ ที่ไม่มีแม้แต่ความเป็นนิติบุคคล ศาลยอมรับฟ้อง แม้แต่ในกรณีที่มาตราการนั้นก่อผลเสียหายแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็มีลักษณะส่วนตัวรวมอยู่ด้วย

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเกิดขึ้นเมื่อร้องขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายแล้วฝ่ายปกครองไม่ออกคำสั่งภายใน 2 เดือน นับจากวันที่ได้รับคำขอ การเพิกเฉยของฝ่ายปกครองดังกล่าวถือว่าฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งปฏิเสธแล้ว แต่การเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินต้องอยู่ภายใต้หลักอายุความ 4 ปี เฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธโดยชัดแจ้งเท่านั้นที่ใช้อายุความ

ในการฟ้องคดีต่อศาลนั้น โดยหลักหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดเป็นภาระของผู้เสียหาย แต่ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้สร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดไว้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระการนำสืบ เพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากผู้เสียหายเองหรือบุคคลภายนอก

4.3.1.5 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง

แต่เดิม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำความผิดในการจัดทำบริการสาธารณะ (faute de service) ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1873 ศาลขัดกัน (Tribunal des Conflits) ได้มีคำวินิจฉัยในคดี Blanco ให้การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ปัจจุบันกรณีผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดหรือการกระทำละเมิดทางปกครอง ศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

4.3.1.6 การพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ

เดิม การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลปกครองสูงสุดถือว่าไม่สามารถเยียวยาได้ เนื่องจากสาเหตุที่ว่าความเสียหายประเภทนี้ไม่อาจประเมินราคาเป็นตัวเงินได้

ต่อมาจนถึงปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายได้

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ อาจแบ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ ได้ดังนี้

(1) ความเสียหายเพราะเสียโฉม

พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียโฉมนั้น หมายถึง การที่ผู้เสียหายได้รับการละเมิดทางร่างกายอันส่งผลถึงความเสียหายทางจิตใจ เช่น แผลเป็น (cicatrice) การผิดรูปร่าง (déformation) การเปลี่ยนตำแหน่งจนทำให้เสียโฉม (la mutilation) ทำให้หมดความสวยงามอันจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดยืนยันว่า ความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียโฉมนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่อยู่บนพื้นฐานของการถูกละเมิดทางร่างกาย แผลเป็นซึ่งปรากฏอยู่บนใบหน้าของผู้เสียหายย่อมเป็นความเสียหายที่ปรากฏอยู่ตลอดไป กรณีดังกล่าว จึงถือเป็นความเสียหายอันเป็นฐานในการเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายได้

ฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกรณีนี้ว่าค่าเสียหายที่เกิดจากความยุ่งยากในการดำรงชีวิต

(2) ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียง

พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ เช่น การเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือการเสื่อมเกียรติชื่อเสียงในทางการแสดงของนักแสดง ชื่อเสียงของปฏิมากร และชื่อเสียงของข้าราชการ เช่น คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หรือคำสั่งให้ตัดชื่อออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง คำสั่งย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบน้อยกว่าตำแหน่งเดิมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา

พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1934 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายทางจิตใจได้ในกรณีที่เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิในการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา หรือสิทธิของนักบวช

(4) ความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ

พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1854 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการที่ผู้เสียหายถูกทำร้ายร่างกายย่อมเป็นที่มาของความเสียหาย ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายด้วยตนเอง โดยมีต้องคำนึงว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีผลถึงขนาดการที่ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานต่อไปได้หรือไม่ โดยยอมรับว่าฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจกำหนด “pretium doloris” (le prix de la douleur – ราคาของความเจ็บปวด) ได้ ซึ่งเป็นความทรمانจากการบาดเจ็บทางร่างกายที่มีลักษณะ “ผิดปกติ” ความทรمانทางร่างกายทุกประเภท รวมถึงความเจ็บปวดและทุกข์ทรمانก่อนถึงแก่ความตาย และยอมรับการกำหนดค่าเสียหายประเภท “pretium doloris” (le prix de la douleur – ราคาของความเจ็บปวด) อย่างชัดเจนว่าศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรمانทางกายได้

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ อันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (Le préjudice d'agrément) โดยศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่านियามของค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ ไว้ในทำนองที่ว่าความเสียหายนั้นต้องมีลักษณะเป็น “ความเสียหายที่มีผลให้การดำรงชีวิตของผู้เสียหายมีความยากลำบากยิ่งขึ้น” ซึ่งความยากลำบากนั้นเป็นผลมาจากการที่ผู้เสียหายจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการดำรงชีวิตและอารมณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ร่างกายทุพพลภาพ

ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ ค่อนข้างเคร่งครัด โดยภายหลังจากที่มีข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางกายและความเสียหายนั้นก่อให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิต ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า “เป็นกรณีที่ยากที่ผู้เสียหายจะทำกิจกรรมใด ๆ เช่น การประกอบอาชีพ การมีความรัก ความสัมพันธ์ทางเพศ เช่นคนปกติ การสร้างครอบครัว การเดินทาง การท่องเที่ยว รวมทั้งการเล่นกีฬา

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีคำพิพากษา ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาโดยถือหลักว่าการพิจารณาความเสียหายไม่ต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายนั้นมีสภาพรับรู้หรือไม่ แต่ถือว่าผู้เสียหายเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวแต่ต้น ดังนั้น แม้ผู้เสียหายจะไม่มีสติสัมปชัญญะและไม่รับรู้ถึงความเจ็บปวดใดๆ ก็ตาม (สมองตาย) ศาลจะกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติโดยไม่อาจอ้างได้ว่าผู้เสียหายไม่มีความรู้สึกรับรู้ ปราศจากสัมปชัญญะ (en raison de son état d'inconscience) มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธค่าเสียหายดังกล่าว

อย่างไรก็ดี คำพิพากษานี้ไม่ได้วางหลักว่าผู้ป่วยสมองตายทุกราย จะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา

คดีนี้โดยศึกษาข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการศึกษาความมีอยู่จริงของความเสียหายทางจิตใจ อันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานกายและความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไป ซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ

การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานทางกายจะต้องพิจารณาประกอบกับระยะเวลาในการทนทุกข์ทรมาน (la durée) ความร้ายแรง (l'intensité) และต้องมีลักษณะที่พิเศษ (un caractère exceptionnelle) แต่การเยียวยาความเสียหายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานเงื่อนไขทั้ง 3 ประการนั้น เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น การพิจารณาเพียงคำนึงถึงสภาพที่เกิดขึ้นอันก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายก็เพียงพอ โดยไม่ต้องมีการพิจารณาถึงความหนักเบาของความเสียหายที่เกิดขึ้นว่า ความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายแบบธรรมดาหรือเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับความเสียหายเกี่ยวกับความยุ่งยากทุกประการที่มีผลต่อการดำรงชีวิตด้วย ซึ่งฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกรณีนี้ว่า ค่าเสียหายที่เกิดจากความยุ่งยากในการดำรงชีวิต

(5) ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด

พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายอมรับว่าความเสียหายทางจิตใจของบิดาซึ่งเกิดจากความตายของบุตรชายก่อนวัยอันควรนั้น เป็นความเสียหายที่อาจเยียวยาชดใช้ได้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้บิดาของผู้เสียชีวิตได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเจ็บปวดทางจิตใจอันเกิดจากความสูญเสียบุตรก่อนวัยอันควร โดยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะต้องได้รับการเยียวยาและสามารถได้รับการเยียวยาเป็นตัวเงินได้ โดยตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในคดีนี้ว่า ความทุกข์ทรมานทางจิตใจนั้นควรได้รับการเยียวยา แม้การเยียวยาเป็นตัวเงินจะไม่สามารถทดแทนความรู้สึกเสียใจหรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจ แต่เหตุนี้ไม่น่าจะเป็นสาเหตุทำให้เขาต้องไม่ได้รับการเยียวยาใด ๆ เลย นอกจากนี้ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย ในกรณีนี้ ก็มีใช้มุ่งเพื่อทดแทนสิ่งที่เขาต้องสูญเสียไป แต่เพื่อให้ผู้นั้นได้รับความพอใจในบางส่วนซึ่งอาจทำให้ความเสียใจเจือจางลงหรือลดลงจนไม่มีเหลือเลย เพราะตุลาการผู้แถลงคดีเชื่อว่าผลประโยชน์ทางการเงินที่ได้รับจากการชดเชยสามารถจะเยียวยาหรือทำให้สภาพทางจิตใจของผู้เสียหายดีขึ้นได้ และศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยว่าความเสียใจของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นบิดาของผู้เสียชีวิตนี้ สามารถก่อให้เกิดความเสียหายที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาได้ และนับแต่นั้นมา ค่าของความเศร้าโศกก็ถือเป็นความเสียหายที่อาจเยียวยาชดใช้ได้ในคดีปกครองและคดีแพ่งควบคู่ไปกับความเสียหายสำหรับความทุกข์ยากที่กระทบต่อเงื่อนไขในการดำรงชีวิต

นอกจากนี้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Rouen ที่น่าสนใจในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งศาลได้เยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการฆ่าตัวตายของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลในการคิดคำนวณความเสียหายและความบกพร่องในการจัดการองค์การด้านการศึกษาและการฆ่าตัวตายของนักเรียนจึงให้รัฐชำระค่าเสียหายให้แก่บิดา มารดา และพี่น้องของนักเรียนดังกล่าว

(6) ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ

พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1912 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้มีการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากเสรีภาพของตนถูกละเมิดให้แก่พระ Perpère อันเนื่องมาจากเสียงระฆังอันเนื่องจากการฝังศพไปรบกวนการทำศาสนกิจ และพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายทางจิตใจจากการเสียชีวิตของบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขังให้แก่บุตรของผู้ตาย อันเกิดจากความบกพร่องของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยคดีเป็นเหตุให้ผู้ตายถูกถอดถอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อนึ่ง การชดใช้ค่าเสียหายอาจเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น เช่น การพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหาย 1 ฟรังก์ สำหรับความเสียหายที่เป็นเรื่องทางจิตใจโดยแท้ แต่ในระยะหลังนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวโน้มที่จะไม่ถือตามแนวทางดังกล่าว โดยจะกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายตามความเป็นจริง ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า ตามหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (la séparation des fonctions) ห้ามมิให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้เยียวยาความเสียหายโดยการทำให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพเดิม หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นรูปแบบเดียวของการเยียวยาความเสียหายในกฎหมายปกครอง ยกเว้นในบางกรณีที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหาย โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงแทนได้ ซึ่งผลลัพธ์เป็นอย่างเดียวกัน โดยการคำนวณค่าสินไหมทดแทนจากระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ปัจจุบันศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้ ในกรณีที่คำพิพากษามีได้ระบุจำนวนเงินที่ฝ่ายปกครองจะต้องจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนไว้ ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ มิฉะนั้นแล้วก็ต้องถูกลงโทษปรับรายวันจนกว่าจะปฏิบัติได้

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า คดีละเมิดทางปกครองที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางจิตใจโดยมีเหตุมาจากการเสียโฉม ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียง ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา ความเสียหายที่เกิดจากความทรमान เพราะการบาดเจ็บ ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ นั้น ผู้เสียหายสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ และศาลปกครองสามารถพิพากษาให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายได้ โดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองเป็นผู้สร้างขึ้นเอง แม้จะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ก็ตาม

4.3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

4.3.2.1 ความรับผิดของรัฐในการกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่

รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เดิมถือหลักการว่ารัฐทรงอำนาจอธิปไตย (Souveränität) รัฐจึงไม่สามารถที่จะรับผิดได้ ต่อมาหลังจากที่รัฐแยกตัวออกจากกษัตริย์แนวความคิดดังกล่าวจึงผ่อนคลายลง โดยความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นความรับผิดที่รัฐต้องเข้าไปชดใช้ “ค่าสินไหมทดแทน” (Schaden-sersatz – Restitution) ให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตน โดยมีลักษณะเป็นความรับผิดโดยอ้อมของรัฐ กล่าวคือ รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่แล้วไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังไม่ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของรัฐบัญญัติ หลักกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงอยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี บางส่วนได้รับการปรุงแต่งสร้างเสริมโดยฝ่ายวิชาการ และองค์กรตุลาการ

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกรองนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิด

4.3.2.2 การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิด

การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดนั้น มีเงื่อนไข ดังนี้

(1) การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องครบองค์ประกอบความผิดทางละเมิด กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำได้ (ขัดต่อกฎหมาย) และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ถ้าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่ามีความรับผิดทางละเมิดเกิดขึ้น

การกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าตนละเมิดหน้าที่ราชการ และการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ใช้ความระมัดระวังโดยใช้เกณฑ์เฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น

(2) ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดหน้าที่ราชการโดยตรงของเจ้าหน้าที่

(3) ต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น กรณีที่ความเสียหายนั้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดาจะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดหน้าที่ราชการไม่ได้

แต่ข้อยกเว้นที่รัฐไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากผู้เสียหายละเลยเพิกเฉยโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อไม่ใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อดำเนินการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น และการล่งล่าสิทธิของตน โดยวิธีทางในทางกฎหมาย ได้แก่ การอุทธรณ์ ฎีกาต่อศาลในลำดับที่สูงขึ้นไป หรือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นั้น รวมถึงการร้องขอให้มีการใช้มาตรการชั่วคราวการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งด้วย แต่การละเลยเพิกเฉยดังกล่าวนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย

หากว่าแม้ผู้เสียหายได้ดำเนินการปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมาย ความเสียหายก็จะยังเกิดขึ้นอยู่นั่นเอง รัฐจะปฏิเสธความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้

4.3.2.3 การชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

รัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำโดยมีความผิดแทนข้าราชการผู้กระทำละเมิด สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินนั้น ศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหาย ได้แก่

- (1) ค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้
- (2) ค่าเสียหายต่อสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สินซึ่งเป็นความเสียหาย

อันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงด้วย

ผู้ที่มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แก่

(1) นิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น กล่าวคือ สหพันธ์ มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แม้ข้าราชการผู้ทำละเมิดจะสังกัดนิติบุคคลมหาชนหน่วยหนึ่งแต่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของอีกนิติบุคคลมหาชนหนึ่งนั้น หากเจ้าหน้าที่นั้นได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายงานโดยนิติบุคคลมหาชนใด ให้นิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบ

(2) นิติบุคคลมหาชนที่เอกชนผู้ทำละเมิดปฏิบัติงานให้ หรือเป็นผู้มอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติ โดยถือเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ

ดังนั้น ในการฟ้องคดี ผู้เสียหายต้องฟ้องสหพันธ์ มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น มูลนิธิมหาชน ดังกล่าวข้างต้น แล้วแต่กรณี

4.3.2.4 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ใช้สิทธิฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch)

สำหรับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อข้าราชการนั้น รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ดังนั้น สิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัตินั้น ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้ จึงจำกัดแต่เฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น

การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อน ซึ่งค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld; compensation for pain and suffering damage) เป็นค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องไปพร้อมกับค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินก็ได้

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่ราชการและการละเมิดทางปกครองนั้นจะระงับไปเมื่อพ้นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลจะระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น ซึ่งการรู้ตัวผู้กระทำละเมิดนั้น เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าผู้เสียหายรู้ตัวผู้ทำละเมิด

กล่าวโดยสรุป ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดโดยตรงต่อศาลได้

4.3.2.5 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง

การฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครองโดยไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่เรียกค่าเสียหาย ต้องฟ้องต่อศาลปกครอง และหากมีการฟ้องคดีทั้งสองศาลแล้ว ศาลยุติธรรมจะต้องรอคำวินิจฉัยจากศาลปกครองก่อน

ดังนั้น ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง ได้แก่ ศาลยุติธรรม

4.3.2.6 การพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ

เดิม การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลยุติธรรมพิจารณากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในการพิพากษาคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในการพิพากษาคดีละเมิดทางแพ่ง โดยนำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 ประกอบกับมาตรา 826 ที่กำหนดให้ผู้ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีมาประกอบการพิจารณา โดยตีความคำว่า “อนามัย” ตามมาตรา 823 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันอย่างกว้างหรือขยายความให้หมายความรวมถึงความเสียหายทางจิตใจด้วย เพื่อให้โจทก์ในคดีละเมิดมีเหตุในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจิตใจได้ และศาลมีอำนาจตีมูลค่าและคำนวณค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น

จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐ อาจแบ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ได้ดังนี้

(1) ความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ

ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายโดยคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายและจิตใจของผู้เสียหาย เช่น ความเจ็บปวดทรมาน การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิตและความสิ้นหวังในชีวิต อาการตื่นตกใจอยู่ตลอดเวลา โดยเกรงว่าจะถูกทำร้าย รวมถึงกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ผู้รอดชีวิตซึ่งได้รับอันตรายอย่างรุนแรง ทำให้กลายเป็นคนด้านชาไม่สามารถรับรู้อะไรได้ หากบาดเจ็บและต่อมาเสียชีวิตลง ศาลจะพิจารณาภาพรวมของอาการทั้งหมดประกอบกัน

ในกรณีที่เสียชีวิตไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายได้ รวมถึงกรณี que เสียชีวิตเกือบจะทันที ซึ่งไม่อาจจะประเมินค่าความเสียหายทางจิตใจหรือประเมินค่าได้น้อย ไม่อาจจะเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้

(2) ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด

ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ญาติใกล้ชิดที่เป็นผู้เสียหายเนื่องจากมีความสะเทือนใจ (Shock) และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ เช่น มีความใกล้ชิดต่อเหตุการณ์ โดยเห็นเหตุการณ์หรือได้รับทราบเหตุการณ์ในภายหลัง และได้รับความเสียหายทางจิตใจทันทีที่มีลักษณะร้ายแรง

นอกจากนี้ ยังมีคดีของศาลอุทธรณ์ที่สำคัญ คือ คดีที่โจทก์เป็นบุตร อายุ 13 ปี และ 15 ปี เห็นมารดาถูกจ่าเลยฆ่าตายโดยเจตนา และได้รับความเสียหายต่ออนามัยอย่างร้ายแรงเป็นระยะเวลายาวนาน และคดีที่โจทก์เป็นบิดาได้เห็นเหตุการณ์บุตรสาว อายุ 10 ปี ถึงแก่ความตาย เนื่องจากจ่าเลยขับรถชนโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้โจทก์เกิดโรคประสาทที่กอดตันทางจิตใจอย่างร้ายแรงและพยายามที่จะฆ่าตัวตายเป็นเวลาหลายปี ศาลตัดสินให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในทางจิตใจ

(3) ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ

ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย กรณีที่เกิดความเสียหายต่อสุขภาพโดยพิพากษาว่าความเสียหายต่อสุขภาพยังหมายรวมถึงการตั้งครรภโดยไม่ยินยอมพร้อมใจด้วย

(4) ความเสียหายที่เกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ

ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย กรณีเป็นความเสียหายที่เกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศนั้น ไม่เพียงแต่คุ้มครองเพศหญิงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเพศชายและเด็กด้วย และในกรณีการข่มขืนและการกระทำชำเรานั้นยังรวมถึงการถูกข่มขืนจากคู่สมรสตามกฎหมายอีกด้วย

(5) ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ

ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายกรณีเป็นความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีเกี่ยวกับการคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีคำสั่งให้คุมขังในโรงพยาบาลทางจิตและประสาท หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กักบริเวณห้ามการเคลื่อนไหวโดยเสรี

ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหาย โดยได้จัดระบบการชดใช้ค่าเสียหายให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน อันเป็นการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่การเรียกค่าเสียหายดังกล่าว โดยไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำละเมิดแบบใด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในทางเพศ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายทางนามธรรมก็ตาม

ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้อธิบายวัตถุประสงค์ของค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) เอาไว้ว่าค่าเสียหายทางจิตใจมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การชดเชยให้แก่ความเจ็บปวดและทรมานที่เกิดขึ้น (Ausgleichs funktion) และประการที่สอง การสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้เสียหาย (Genugtuungs funktion)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นโดยมีเหตุมาจากความทรมานเพราะการบาดเจ็บทางร่างกาย เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด เกิดต่อสุขภาพเกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ รวมถึงแม้กระทั่งความเสียหายทางนามธรรมด้านอื่น ๆ นั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมสามารถนำมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้

4.3.3 เปรียบเทียบการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากการศึกษาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สามารถเปรียบเทียบสาระสำคัญและหลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองได้ ปรากฏตามตารางด้านล่าง ดังต่อไปนี้

**ตารางเปรียบเทียบการกำหนดค่าสินไหมทดแทน
กรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง
ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
1. ความรับผิด ของรัฐ ในการ กระทำ ละเมิด ทางปกครอง ของ เจ้าหน้าที่	<p>รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง แต่นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เริ่มมีแนวคิดที่ว่ารัฐต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตน ตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การและการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง และตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา รัฐต้องรับผิดโดยตรงในความผิดที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะ (faute de service) ในกรณีทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกัน ความรับผิดนั้นก็กลายเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (cumul des responsabilités)</p> <p>หลักความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองเริ่มได้รับการยอมรับ แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่มาจากแนวบรรทัดฐานของศาล ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามากำหนดเกี่ยวกับความเสียหายที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น โดยไม่มีการวางหลักทั่วไปในเรื่องนี้</p> <p>ปัจจุบันความรับผิดของฝ่ายปกครองทุกประเภทไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายทั่วไป (กฎหมายแพ่ง) แต่หลักดังกล่าวมีข้อจำกัด 2 ประการ</p>	<p>รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เดิมถือหลักการว่ารัฐทรงอำนาจอธิปไตย (Souveränität) รัฐจึงไม่สามารถที่จะรับผิดได้ ต่อมาหลังจากที่รัฐแยกตัวออกจากกษัตริย์ แนวความคิดดังกล่าวจึงผ่อนคลายลง โดยความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นความรับผิดที่รัฐต้องเข้าไปชดใช้ “ค่าสินไหมทดแทน” (Schaden-sersatz – Restitution) ให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตน โดยมีลักษณะเป็นความรับผิดโดยอ้อมของรัฐ กล่าวคือ รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่แล้วไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี</p> <p>สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังไม่ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของรัฐบัญญัติ หลักกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงอยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี บางส่วนได้รับการปรับปรุงแต่ง</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>คือ ประการแรก ระบบกฎหมายทั่วไป (กฎหมายแพ่ง) ยังคงใช้บังคับกับกรณีของความรับผิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจการในทางแพ่ง โดยเฉพาะกรณีของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ประการที่สอง ในขณะที่ระบบความรับผิดของฝ่ายปกครองพัฒนาตนเองไปนั้น แต่ในส่วนของเนื้อหากลับมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบกฎหมายแพ่งมากขึ้น</p> <p>ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เรียกว่า ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด</p>	<p>สร้างเสริมโดยฝ่ายวิชาการ และองค์กรตุลาการ</p> <p>ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิด</p>
<p>2. การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิด</p>	<p>การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดนั้น มีเงื่อนไข ดังนี้</p> <p>1. ความรับผิดของฝ่ายปกครองขึ้นอยู่กับกรกระทำที่เป็นความผิด โดยมีข้อยกเว้นบางประการสำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดแม้ไม่มีความผิดเกิดขึ้นหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด สำหรับความผิดทางปกครองหรือที่เรียกว่า ความผิดของหน่วยงาน (faute de service) เป็นความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ไม่อาจโทษเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้และไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งความบกพร่องดังกล่าว หมายถึง “การดำเนินงานของหน่วยงานเกิดความบกพร่องที่เกินเลยระดับมาตรฐาน</p>	<p>การกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดนั้น มีเงื่อนไข ดังนี้</p> <p>1. การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่จะต้องครบองค์ประกอบความผิดทางละเมิด กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำได้ (ขัดต่อกฎหมาย) และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ถ้าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่ามีความรับผิดทางละเมิดเกิดขึ้น</p> <p>การกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าตนละเมิดหน้าที่รัฐการ และการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ใช้ความระมัดระวัง โดยใช้เกณฑ์เฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น</p> <p>2. ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการโดยตรง</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>ไปจากการดำเนินการตาม ปกติของหน่วยงาน” โดยไม่อาจกำหนดแน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้นและสถานการณ์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดของหน่วยงานนั้น ศาลไม่ได้อ้างกฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรม แต่พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป จากลักษณะความยากง่ายของภารกิจของหน่วยงาน สถานการณ์เกี่ยวกับเวลา สถานที่ รวมทั้งความพร้อมทั้งด้านวัสดุและบุคลากรของหน่วยงานและอื่นๆ ประกอบด้วย ความรับผิดชอบของหน่วยงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเป็นนิติกรรมหรือไม่ ดังนั้น ปฏิบัติการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎ ต่างก็เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของหน่วยงานได้ทั้งสิ้น และไม่ได้ขึ้นอยู่กับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์แวดล้อมประกอบแล้ว อาจไม่ถือเป็นความผิด ความรับผิดชอบของหน่วยงานมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมไปกับความผิดที่เกิดจากการกระทำ</p> <p>2. ความเสียหายต้องมีลักษณะที่แน่นอนมีอยู่ในปัจจุบัน หรือในอนาคตที่จะต้องเกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และต้องเป็นสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย</p> <p>3. ความเสียหายนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครองหรือเป็นความเสียหายจากการ</p>	<p>ของเจ้าหน้าที่</p> <p>3. ต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น กรณีที่ความเสียหายนั้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดา จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการไม่ได้</p> <p>แต่ข้อยกเว้นที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หากผู้เสียหายละเลยเพิกเฉยโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อไม่ใช่สิทธิตามกฎหมายเพื่อดำเนินการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น และการล่วงล้ำสิทธิของตน โดยวิถีทางในทางกฎหมาย ได้แก่ การอุทธรณ์ ฎีกา ต่อศาลในลำดับที่สูงขึ้นไป หรือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น รวมถึงการร้องขอให้มีการใช้มาตรการชั่วคราวการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งด้วย แต่การละเลยเพิกเฉยดังกล่าวนี้จะต้องมีความสัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย</p> <p>หากว่าแม้ผู้เสียหายได้ดำเนินการปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมาย ความเสียหายก็จะยังเกิดขึ้นอยู่นั่นเอง</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>บริการสาธารณะ (service public) ที่เจ้าหน้าที่กระทำในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางข้อเท็จจริงหรือการละเลยไม่กระทำการ เป็นต้น</p> <p>แต่ข้อยกเว้นพิเศษ ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้หรือทำให้ความเสียหายร้ายแรงขึ้น จะทำให้ฝ่ายปกครองพ้นจากความรับผิดทั้งหมดหรือบางส่วนไป และหากความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยซึ่งได้แก่ เหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นนั้น ย่อมเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด แต่กรณีที่เป็นเหตุบังเอิญจะไม่ถือเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำหรือกิจกรรมที่มีลักษณะเสี่ยงภัยของฝ่ายปกครอง</p>	รัฐจะปฏิเสธความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้
3. การชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน	<p>รัฐต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วยการชดใช้ค่าเสียหายให้ครอบคลุมความเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้</p> <p>ระบบการชดใช้ค่าเสียหายมีลักษณะพิเศษหลายประการ ได้แก่</p> <p>(1) มีการแบ่งแยกระหว่าง</p> <p>(1.1) การเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง (La réparation en nature) ซึ่งได้แก่ การทำให้สิ่งที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม ก่อนที่จะได้รับความเสียหาย</p>	<p>รัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำโดยมีความผิดแทนข้าราชการผู้กระทำละเมิด</p> <p>สำหรับ ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินนั้น ศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหายได้แก่</p> <p>(1) ค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้</p> <p>(2) ค่าเสียหายต่อสิทธิอย่างอื่น</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>(1.2) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (l'indemnisation) ซึ่งได้แก่ การจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหาย เป็นวิธีเดียวที่ใช้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายนั้นจะสามารถกระทำได้ต่อเมื่อความเสียหายนั้นคำนวณราคาเป็นจำนวนเงินได้ ซึ่งมีอายุความสี่ปี นับจากวันที่ได้รับความเสียหาย</p> <p>(2) วิธีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนกระทำได้ไม่ว่าโดยการจ่ายครั้งเดียว เป็นก้อน หรือทยอยจ่ายเป็นงวด ๆ (ซึ่งจะใช้กับกรณีของความพิการ) และถ้าเวลาผ่านไปเกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้น ก็อาจมีการคำนวณใหม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการจ่ายเป็นก้อนเดียวหรือการทยอยจ่าย ซึ่งการคำนวณค่าเสียหายใหม่นี้จะพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจในวันที่มีการขอให้คำนวณใหม่เป็นหลัก</p> <p>(3) วันที่ถือเป็นหลักในการคำนวณค่าความเสียหาย ปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล</p> <p>(3.1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาจากค่าเสียหายในวันที่ความเสียหายเกิดขึ้น เพราะโดยปกติแล้วผู้เสียหายจะร้องขอให้มีการชดใช้ค่าเสียหายโดยเร่งด่วนหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้น จึงมีการชดใช้ค่าเสียหายโดยถือตามที่ผู้เสียหายต้องเสียหาย จริง อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏว่าการชดใช้ค่าเสียหายไม่อาจกระทำได้โดยเร็ว ศาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง</p>	<p>ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินซึ่งเป็นความเสียหายอันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียงด้วย ผู้ที่มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แก่</p> <p>(1) นิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น กล่าวคือ สหพันธ์มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แม้ข้าราชการผู้ทำละเมิดจะสังกัดนิติบุคคลมหาชนหน่วยหนึ่งแต่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของอีกนิติบุคคลมหาชนหนึ่งนั้น หากเจ้าหน้าที่นั้นได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายงานโดยนิติบุคคลมหาชนใด ให้นิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบ</p> <p>(2) นิติบุคคลมหาชนที่เอกชนผู้ทำละเมิดปฏิบัติงานให้ หรือเป็นผู้มอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติ โดยถือเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ</p> <p>ดังนั้น ในการฟ้องคดีผู้เสียหายต้องฟ้องสหพันธ์ มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น (เช่น มูลนิธิมหาชน) ดังกล่าวข้างต้น แล้วแต่กรณี</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>ค่าเสียหายให้เหมาะสมขึ้น</p> <p>(3.2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าเสียหายถือตามวันที่ศาลมีคำพิพากษา เว้นแต่ ผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้การพิพากษาคดีต้องล่าช้าโดยเจตนา</p> <p>หลักดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางทั่วไปเท่านั้น หากตามสถานการณ์เฉพาะคดีศาลเห็นว่าการนำหลักที่มีผลตรงกันข้ามมาใช้จะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่า จะไม่นำหลักการดังกล่าวมาใช้</p> <p>(4) การคำนวณค่าสินไหมทดแทนโดยหลักศาลจะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด แต่จะต้องไม่นอกเหนือไปมากกว่านั้น และในทุกกรณีศาลจะถือว่าค่าสินไหมทดแทนตามที่ผู้เสียหายเรียกร้องเป็นเพดานสูงสุดของการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ศาลเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองคำนวณให้ผู้เสียหายมีจำนวนสูงกว่าความเสียหาย ศาลจะลดจำนวนลงโดยอาศัยหลักในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ว่า “หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกพิพากษาให้จ่าย (ค่าสินไหมทดแทน) มากไปกว่าจำนวนที่จะต้องจ่าย” สำหรับค่าสินไหมทดแทนของรัฐจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งรวมถึงดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายเรียกร้องจากฝ่ายปกครองด้วย และศาลจะกำหนดจำนวนของดอกเบี้ยตาม</p>	

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	บทบัญญัติของมาตรา 1153 และมาตรา 1154 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีเจตนาทุจริต ศาลยังกำหนดให้จ่ายดอกเบี้ยชดเชยให้เป็นพิเศษอีกด้วย	
4. ผู้เสียหาย ที่มีสิทธิ ฟ้องคดี ต่อศาล	<p>ผู้ใช้สิทธิฟ้องร้องจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล (capacité d'estimer justice) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองอยู่บนพื้นฐานของการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องร้องและพิพากษาให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินได้ ซึ่งศาลได้พิจารณาวินิจฉัยอย่างค่อนข้างเปิดกว้างต่อการให้สิทธิฟ้องคดี เช่น ส่วนได้เสียที่ถูกยกขึ้นมานั้นอาจเป็นได้ทั้งส่วนได้เสียทางทรัพย์สินและจิตใจ แม้จะเป็นส่วนได้เสียส่วนตัว แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะแต่เพียงผู้เดียว เช่น ผู้ฟ้องร้องที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ และอาจไม่ใช่ส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องเอกชนเท่านั้น แต่อาจเป็นส่วนได้เสียในกิจการทางมหาชนก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นคือ การวินิจฉัยว่าส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างจะต้องมีความสำคัญพอ</p> <p>สำหรับการฟ้องร้องของนิติบุคคลนั้น ต้องเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมเพราะเหตุกระทำเกิน</p>	<p>ผู้ใช้สิทธิฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch)</p> <p>สำหรับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อข้าราชการนั้น รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ดังนั้น สิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัตินั้น ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้จึงจำกัดแต่เฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น</p> <p>การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อน ค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) เป็นค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องไปพร้อมกับค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สิน</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>อำนาจ เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็ในแง่สิ่งของหรือจิตใจ (ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินหรือเกิดแก่สถานะ) หรือเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ฟ้องร้องมีหน้าที่จะต้องปกป้อง กฎเกณฑ์นี้ใช้ได้แม้กับสมาคมที่ไม่เปิดเผยต่าง ๆ ที่ไม่มีแม้แต่ความเป็นนิติบุคคล ศาลยอมรับฟ้องแม้แต่ในกรณีที่มาตราการนั้นก่อผลเสียหายแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็มีลักษณะส่วนตัวรวมอยู่ด้วย</p> <p>สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเกิดขึ้นเมื่อร้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายแล้วฝ่ายปกครองไม่ออกคำสั่งภายใน 2 เดือน นับจากวันที่ได้รับคำขอ การเพิกเฉยของฝ่ายปกครองดังกล่าวถือว่าฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งปฏิเสธแล้ว แต่การเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินต้องอยู่ภายใต้หลักอายุความ 4 ปี เฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธโดยชัดแจ้งเท่านั้นที่ใช้อายุความ 2 เดือน นับแต่วันที่มีการปฏิเสธโดยชัดแจ้ง</p> <p>ในการฟ้องคดีต่อศาลนั้น โดยหลักหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดเป็นภาระของผู้เสียหาย แต่ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้สร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดไว้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระการนำสืบเพื่อให้พ้นจากความรับผิดฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่า การกระทำความผิดนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากผู้เสียหายเองหรือบุคคลภายนอก</p>	<p>ก็ได้</p> <p>สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่รัฐการและการละเมิดทางปกครองนั้นจะระงับไปเมื่อพ้นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น ซึ่งการรู้ตัวผู้กระทำละเมิดนั้น เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าผู้เสียหายรู้ตัวผู้ทำละเมิด</p> <p>กล่าวโดยสรุป ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดโดยตรงต่อศาลได้</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
5. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง	<p>แต่เดิม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำความผิดในการจัดทำบริการสาธารณะ (faute de service) ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1873 ศาลชก้ดกัน (Tribunal des Conflits) ได้มีคำวินิจฉัยในคดี Blanco ให้การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง</p> <p>ปัจจุบันกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดหรือการกระทำละเมิดทางปกครองศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา</p>	<p>การฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครองโดยไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วย ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้</p> <p>แต่หากฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่เรียกค่าเสียหาย ต้องฟ้องต่อศาลปกครอง และหากมีการฟ้องคดีทั้งสองศาลแล้ว ศาลยุติธรรมจะต้องรอคำวินิจฉัยจากศาลปกครองก่อน</p> <p>ดังนั้น ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครอง ได้แก่ ศาลยุติธรรม</p>
6. การพิจารณาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ	<p>เดิม การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตเจ้านั้น ศาลปกครองสูงสุดถือว่าไม่สามารถเยียวยาได้ เนื่องจากสาเหตุที่ว่าความเสียหายประเภทนี้ไม่อาจประเมินราคาเป็นตัวเลขได้</p> <p>ต่อมาจนถึงปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายได้</p> <p>จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ อาจแบ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ได้ดังนี้</p>	<p>เดิม การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตเจ้านั้น ศาลยุติธรรมพิจารณาค่าเสียหายทางจิตใจในการพิพากษาคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครอง โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในการพิพากษาคดีละเมิดทางแพ่ง โดยนำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 ประกอบกับมาตรา 826 ที่กำหนดให้ผู้ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีมาประกอบการพิจารณา โดยตีความคำว่า “อนามัย” ตามมาตรา 823</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>1. ความเสียหายเพราะเสียโฉม พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียโฉมนั้น หมายถึง การที่ผู้เสียหายได้รับการละเมิดทางร่างกายอันส่งผลถึงความเสียหายทางจิตใจ เช่น แผลเป็น (cicatrice) การผิดรูปร่าง (déformation) การเปลี่ยนตำแหน่งจนทำให้เสียโฉม (la mutilation) ทำให้หมดความสวยงาม อันจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดยืนยันว่า ความเสียหายอันเนื่องมาจากการเสียโฉมนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่อยู่บนพื้นฐานของการถูกละเมิดทางร่างกาย แผลเป็นซึ่งปรากฏอยู่บนใบหน้าของผู้เสียหายย่อมเป็นความเสียหายที่ปรากฏอยู่ตลอดไป กรณีดังกล่าว จึงถือเป็นความเสียหายอันเป็นฐานในการเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายได้</p> <p>ฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกรณีนี้ว่าค่าเสียหายที่เกิดจากความยุ่งยากในการดำรงชีวิต</p> <p>2. ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศ หรือชื่อเสียง</p> <p>พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 เป็นต้นมา</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหม</p>	<p>วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน อย่างกว้างหรือขยายความให้หมายความรวมถึงความเสียหายทางจิตใจด้วย เพื่อให้โจทก์ในคดีละเมิดมีเหตุในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจิตใจได้ และศาลมีอำนาจตีมูลค่าและคำนวณค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น</p> <p>จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐ อาจแบ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ได้ดังนี้</p> <p>1. ความเสียหายที่เกิดจากความทรมานเพราะการบาดเจ็บ</p> <p>ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายโดยคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายและจิตใจของผู้เสียหาย เช่น ความเจ็บปวดทรมาน การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต และความสิ้นหวังในชีวิต อาการตื่นตกใจอยู่ตลอดเวลาโดยเกรงว่าจะถูกทำร้าย รวมถึงกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่ผู้รอดชีวิต ซึ่งได้รับอันตรายอย่างรุนแรง ทำให้กลายเป็นคนด้านชา ไม่สามารถรับรู้อะไรได้ หากบาดเจ็บและต่อมาเสียชีวิตลงศาลจะพิจารณาภาพรวมของอาการทั้งหมดประกอบกัน</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>ทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ เช่น การเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือการเสื่อมเกียรติ ชื่อเสียงในทางการแสดงของนักแสดง ชื่อเสียงของปฏิมากร และชื่อเสียงของข้าราชการ เช่น คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หรือคำสั่งให้ตัดชื่อออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง คำสั่งย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งที่มี ความรับผิดชอบน้อยกว่าตำแหน่งเดิม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>3. ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา</p> <p>พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1934 เป็นต้นมา</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดได้มี คำพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ในกรณีที่เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิในการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา หรือสิทธิของนักบวช</p> <p>4. ความเสียหายที่เกิดจากความทรमानเพราะการบาดเจ็บ</p> <p>พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1854 เป็นต้นมา</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรณีที่ผู้เสียหายถูกทำร้ายร่างกายย่อมเป็นที่มาของความเสียหายซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายด้วยตนเอง โดยมีต้องค้ำประกันว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีผลถึงขนาด</p>	<p>ในกรณีที่เสียชีวิตไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายได้ รวมถึงกรณีที่เสียชีวิตเกือบจะทันที ซึ่งไม่อาจจะประเมินค่าความเสียหายทางจิตใจหรือประเมินค่าได้น้อย ไม่อาจจะเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้</p> <p>2. ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด</p> <p>ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ญาติใกล้ชิดที่เป็นผู้เสียหายเนื่องจากมีความสะเทือนใจ (Schock) และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ เช่น มีความใกล้ชิดต่อเหตุการณ์ โดยเห็นเหตุการณ์ หรือได้รับทราบเหตุการณ์ในภายหลัง และได้รับความเสียหายทางจิตใจทันทีที่มีลักษณะร้ายแรง</p> <p>นอกจากนี้ ยังมีคดีของศาลอุทธรณ์ที่สำคัญ คือ คดีที่โจทก์เป็นบุตรอายุ 13 ปี และ 15 ปี เห็นมารดาถูกจำเลยฆ่าตายโดยเจตนา และได้รับความเสียหายต่ออนามัยอย่างร้ายแรงเป็นระยะเวลายาวนาน และคดีที่โจทก์เป็นบิดาได้เห็นเหตุการณ์บุตรสาว อายุ 10 ปี ถึงแก่ความตาย เนื่องจากจำเลยขับรถชนโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้โจทก์เกิดโรคประสาทที่กอดันทางจิตใจอย่างร้ายแรงและพยายามที่จะฆ่าตัวตายเป็นเวลาหลายปี ศาลตัดสินให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายในทางจิตใจ</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>การที่ไม่สามารถประกอบอาชีพการงานต่อไปได้หรือไม่ โดยยอมรับว่าฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจกำหนด “pretium doloris” (le prix de la douleur – ราคาของความเจ็บปวด) ได้ ซึ่งเป็นความทรมาณจากการบาดเจ็บทางร่างกายที่มีลักษณะ “ผิดปกติ” ความทรมาณทางร่างกายทุกประเภท รวมถึงความเจ็บปวดและทุกข์ทรมาณก่อนถึงแก่ความตาย และยอมรับการกำหนดค่าเสียหายประเภท “pretium doloris” (le prix de la douleur - ราคาของความเจ็บปวด) อย่างชัดเจนว่าศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรมาณทางกายได้</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา กำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (Le préjudice d’agrément) โดยศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่านियามของค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติไว้ในทำนองที่ว่า ความเสียหายนั้นต้องมีลักษณะเป็น “ความเสียหายที่มีผลให้การดำรงชีวิตของผู้เสียหายมีความยากลำบากยิ่งขึ้น” ซึ่งความยากลำบากนั้นเป็นผลมาจากการที่ผู้เสียหายจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการดำรงชีวิตและอารมณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ร่างกายทุพพลภาพ</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจค่อนข้าง</p>	<p>3. ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย กรณีที่เกิดความเสียหายต่อสุขภาพโดยพิพากษาว่าความเสียหายต่อสุขภาพยังหมายรวมถึงการตั้งครรภ์โดยมิยินยอมพร้อมใจด้วย</p> <p>4. ความเสียหายที่เกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย กรณีเป็นความเสียหายที่เกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศนั้น ไม่เพียงแต่คุ้มครองเพศหญิงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเพศชายและเด็กด้วย และในกรณีการข่มขืนและการกระทำชำเรานั้นยังรวมถึงการถูกข่มขืนจากคู่สมรสตามกฎหมายอีกด้วย</p> <p>5. ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้มีคำพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายกรณีเป็นความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีเกี่ยวกับการคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีคำสั่งให้คุมขังในโรงพยาบาลทางจิตและประสาท หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กักบริเวณห้ามการเคลื่อนไหวโดยเสรี</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>เคร่งครัด โดยภายหลังจากที่มีข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางกายและความเสียหายนั้นก่อให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิต ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า “เป็นกรณีที่ยากที่ผู้เสียหายจะทำกิจกรรมใดๆ เช่น การประกอบอาชีพ การมีความรัก ความสัมพันธ์ทางเพศเช่นคนปกติ การสร้างครอบครัว การเดินทาง การท่องเที่ยว รวมทั้งการเล่นกีฬา</p> <p>อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีคำพิพากษาลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาโดยถือหลักว่าการพิจารณาความเสียหายไม่ต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายนั้นมีสภาพรับรู้หรือไม่ แต่ถือว่าผู้เสียหายเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวแต่ต้น ดังนั้น แม้ผู้เสียหายจะไม่มีสติสัมปชัญญะและไม่รับรู้ถึงความเจ็บปวดใดๆ ก็ตาม (สมองตาย) ศาลจะกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติโดยไม่อาจอ้างได้ว่าผู้เสียหายไม่มีความรู้สึกรับรู้ ปราศจากสติสัมปชัญญะ (en raison de son état d'inconscience) มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธค่าเสียหายดังกล่าว</p> <p>อย่างไรก็ดี คำพิพากษานี้ไม่ได้วางหลักว่าผู้ป่วยสมองตายทุกรายจะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคดีนี้โดยศึกษาข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการศึกษา</p>	<p>ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหาย โดยได้จัดระบบการชดใช้ค่าเสียหายให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld; compensation for pain and suffering damage) ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน อันเป็นการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่การเรียกค่าเสียหายดังกล่าว โดยไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำละเมิดแบบใด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในทางเพศ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายทางนามธรรมก็ตาม</p> <p>ศาลฎีกาแห่งสหพันธ์รัฐได้อธิบายวัตถุประสงค์ของค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld; compensation for pain and suffering damage) เอาไว้ว่าค่าเสียหายทางจิตใจมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ กล่าวคือ</p> <p>(1) การชดเชยให้แก่ความเจ็บปวดและทรมานที่เกิดขึ้น (Ausgleichs funktion) และ</p> <p>(2) การสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย (Genugtuungs</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>ความมีอยู่จริงของความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานกายและความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ</p> <p>การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความทุกข์ทรมานทางกายจะต้องพิจารณาประกอบกับระยะเวลาในการทนทุกข์ทรมาน (la durée) ความร้ายแรง (l'intensité) และต้องมีลักษณะที่พิเศษ (un caractère exceptionnelle) แต่การเยียวยาความเสียหายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานเงื่อนไขทั้ง 3 ประการนั้นเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น การพิจารณาเพียงคำนึงถึงสภาพที่เกิดขึ้นอันก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายก็เพียงพอโดยไม่ต้องมีการพิจารณาถึงความหนักเบาของความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายแบบธรรมดาหรือเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงเป็นอย่างยิ่ง</p> <p>นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับความเสียหายเกี่ยวกับความยุ่งยากทุกประการที่มีผลต่อการดำรงชีวิตด้วย ซึ่งฝรั่งเศสเรียกค่าเสียหายกรณีนี้ว่าค่าเสียหายที่เกิดจากความยุ่งยากในการดำรงชีวิต</p> <p>5. ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด</p> <p>พบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961</p>	<p>funktion)</p> <p>ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นโดยมีเหตุมาจากความทรมานเพราะการบาดเจ็บทางร่างกาย เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด เกิดต่อสุขภาพเกิดต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ รวมถึงแม้กระทั่งความเสียหายทางนามธรรมด้านอื่น ๆ นั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมสามารถนำมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้</p>

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>เป็นต้นมา</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ยอมรับว่าความเสียหายทางจิตใจของ บิดาซึ่งเกิดจากความตายของบุตรชาย ก่อนวัยอันควรนั้น เป็นความเสียหาย ที่อาจเยียวยาขาดใช้ได้ ศาลปกครอง สูงสุดได้วินิจฉัยให้บิดาของผู้เสียชีวิต ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเจ็บปวดทางจิตใจอันเกิดจากความ สูญเสียบุตรก่อนวัยอันควร โดยเห็นว่า เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะต้อง ได้รับการเยียวยาและสามารถได้รับการ เยียวยาเป็นตัวแทนได้ โดยตุลาการ ผู้แถลงคดีได้เสนอแนวทางในการวินิจฉัย เรื่องค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในคดีนี้ว่า ความทุกข์ทรมานทางจิตใจนั้นควรได้รับการ เยียวยา แม้การเยียวยาเป็นตัวแทน จะไม่สามารถทดแทนความรู้สึกเสียใจ หรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจ แต่ เหตุนี้ไม่น่าจะเป็นสาเหตุทำให้เขาต้อง ไม่ได้รับการเยียวยาใดๆ เลย นอกจากนี้ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับ ผู้เสียหาย ในกรณีนี้ก็มีใช้มุ่งเพื่อทดแทน สิ่งที่เขาต้องสูญเสียไป แต่เพื่อให้ผู้นั้น ได้รับความพอใจในบางส่วนซึ่งอาจทำให้ ความเสียใจเจือจางลงหรือลดลงจน ไม่มีเหลือเลย เพราะตุลาการผู้แถลงคดี เชื่อว่าผลประโยชน์ทางการเงินที่ได้รับ จากการชดเชยสามารถจะเยียวยาหรือ ทำให้สภาพทางจิตใจของผู้เสียหาย ดีขึ้นได้ และศาลปกครองสูงสุดก็ได้ วินิจฉัยว่าความเสียใจของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นบิดาของผู้เสียชีวิตนี้ สามารถ</p>	

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>ก่อให้เกิดเป็นความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาได้และนับแต่นั้นมา ค่าของความเศร้าโศกก็ถือเป็นความเสียหายที่อาจเยียวยาชดเชยได้ทั้งในคดีปกครองและคดีแพ่งควบคู่ไปกับความเสียหายสำหรับความทุกข์ยากที่กระทบต่อเงื่อนไขในการดำรงชีวิต</p> <p>นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Rouen ที่น่าสนใจในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งศาลได้เยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการฆ่าตัวตายของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลในการคิดคำนวณความเสียหายและความบกพร่องในการจัดการองค์การด้านการศึกษาและการฆ่าตัวตายของนักเรียนจึงให้รัฐชำระค่าเสียหายให้แก่บิดา มารดา และพี่น้องของนักเรียนดังกล่าว</p> <p>6. ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพพบว่าเริ่มมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1912 เป็นต้นมา</p> <p>ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้มีการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากเสรีภาพของตนถูกละเมิด ให้แก่พระ Perpère อันเนื่องมาจากเสียงระฆังอันเนื่องจากการฝังศพไปรบกวนการทำศาสนกิจ และพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายทางจิตใจจากการเสียชีวิตของบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกคุมขังให้แก่บุตรของผู้ตาย</p>	

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>อันเกิดจากความบกพร่องของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยคดีเป็นเหตุให้ผู้ตายถูกไล่ออนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p> <p>อนึ่ง การชดใช้ค่าเสียหายอาจเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น เช่น การพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหาย 1 ฟรังก์ สำหรับความเสียหายที่เป็นเรื่องทางจิตใจโดยแท้ แต่ในระยะหลังนี้ศาลปกครองสูงสุดมีแนวโน้มที่จะไม่ถือตามแนวทางดังกล่าว โดยจะกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายตามความเป็นจริง ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า ตามหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (la séparation des fonctions) ห้ามมิให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้เยียวยาความเสียหายโดยการทำให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพเดิม หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นรูปแบบเดียวของการเยียวยาความเสียหายในกฎหมายปกครอง ยกเว้นในบางกรณีที่ศาลอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหาย โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงแทนได้ ซึ่งผลลัพธ์เป็นอย่างเดียวกัน โดยการคำนวณค่าสินไหมทดแทนจากระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ปัจจุบันศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้ ในกรณีที่คำพิพากษามีได้ระบุจำนวนเงินที่ฝ่าย</p>	

สาระสำคัญ	การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ ในคดีละเมิดทางปกครอง	
	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
	<p>ปกครองจะต้องจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนไว้ ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ มิฉะนั้นแล้วก็ต้องถูกลงโทษปรับรายวันจนกว่าจะปฏิบัติได้</p> <p>ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า คดีละเมิดทางปกครองที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางจิตใจโดยมีเหตุมาจากการเสียโฉม ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศ หรือชื่อเสียง ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา ความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ นั้น ผู้เสียหายสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ และศาลปกครองสามารถพิพากษาให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายได้ โดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองเป็นผู้สร้างขึ้นเอง แม้จะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ก็ตาม</p>	

บทที่ 5

วิเคราะห์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง ของระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี บทบัญญัติของกฎหมาย ข้อกำหนดของกฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นต้นมา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและความเป็นไปได้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของระบบกฎหมายไทย ดังนี้

5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง

ประเทศไทยเป็นรัฐที่หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเรียกว่าละเมิดทางปกครอง โดยผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด แต่ใช้บังคับเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่าที่บัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามคำร้องขอ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ โดยที่ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายเรียกร้องนั้น มีทั้งค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้และค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรืออีกนัยหนึ่งคือ ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยนั้น อาจแบ่งปัญหาที่พบได้ 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ และปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสม ดังนี้

5.1.1 ปัญหาความเป็นผู้เสียหาย

การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีดังกล่าวได้นั้น คำฟ้องต้องมีความสมบูรณ์ กล่าวคือ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีอย่างครบถ้วน²⁵⁹ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)²⁶⁰ ประกอบกับมาตรา 42 วรรคหนึ่ง²⁶¹ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)²⁶² แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ ซึ่งได้แก่ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ การ นอกจากนี้ บุคคลดังกล่าวจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุ

²⁵⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 25 ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42

²⁶⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1)...

(2)...

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

²⁶¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

²⁶² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1)...

(2)...

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แห่งการฟ้องคดี และถึงแม้การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51²⁶³ ประกอบกับมาตรา 52 วรรคสอง²⁶⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งหากผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีเรียกร้องหรือมีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจมาเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนมาด้วยนั้น ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรืออภินัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐใช้เงินแก่ตนนั่นเอง

ในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองนั้น ปัญหาว่าอย่างไรจึงจะเป็นผู้เสียหายที่ศาลจะพิพากษาให้ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้นั้น เห็นควรแบ่งการพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย และกรณีที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย ดังนี้

5.1.1.1 กรณีที่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

ในคดีละเมิดทางปกครองนั้น การเป็น “ผู้เสียหาย” สามารถพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง²⁶⁵ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองหรืออภินัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐ

“ผู้เสียหาย” ในคดีละเมิดทางปกครอง ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น อาจพิจารณาได้โดยเทียบเคียงจากแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยจากการศึกษาพบว่าศาลฎีกาได้กำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายในคดี ดังต่อไปนี้ (1) คดีที่เกิดความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

²⁶³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่มีเหตุหรือรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

²⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 52 วรรคสอง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

²⁶⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

โดยโจทก์ได้รับอันตรายแก่กายเนื่องจากถูกตัดข้อมือขวา จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายค่าตกใจ และกระทบกระเทือนจิตใจเพราะสูญเสียข้อมือขวา จำนวน 60,000 บาท ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องได้ แต่พอแปลความได้ว่าโจทก์ประสงค์เรียกร้องเอา ค่าเสียหายเพราะเหตุที่โจทก์ต้องถูกตัดข้อมือขวานั้นเอง เป็นการเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกร้องเอาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 จึงกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้โจทก์เป็นเงิน 30,000 บาท (คำพิพากษาฎีกาที่ 1447/2523) (2) คดีที่เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพและชื่อเสียง โดยจำเลย ให้การแก่พนักงานสอบสวนโดยประมาทเลินเล่อ จนเป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับและถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค โจทก์ จึงเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสื่อมเสียเสรีภาพจำนวน 1,000,000 บาท และเกี่ยวกับชื่อเสียงอีกจำนวน 1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า โจทก์ย่อมมีสิทธิ ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ถึงระยะเวลาที่โจทก์ถูกจับกุมและ ถูกควบคุมตัวจนถึงได้รับการประกันตัวเป็นเวลาประมาณ 5 - 6 ชั่วโมง สมควรกำหนด ค่าเสียหายทั้งสองส่วนนี้ให้แก่โจทก์รวมจำนวน 300,000 บาท (คำพิพากษาฎีกาที่ 2253/2539) (3) ในคดีที่โจทก์ฟ้องว่าถูกกระทำอนาจาร ถูกทำร้ายร่างกาย ทำให้ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง จากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชาไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ลูกศิษย์เสื่อมศรัทธา และไม่เคารพนับถือเหมือนก่อน ทำให้วงศ์ตระกูลโจทก์เสียหาย ทำให้คนรักของโจทก์ เกิดระหองระแหงรังเกียจ และทำให้โจทก์เสียสุขภาพจิต เนื่องจากความเครียดอันเป็น ความเสียหายทางจิตใจต่อการมีครอบครัวในอนาคต โจทก์เรียกค่าเสียหายเป็นเงิน 200,000 บาท นั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งคดีรวมทั้งนำความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มาประกอบการรับฟังเพื่อพิจารณากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่โจทก์ด้วย โดยคดีนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามพฤติการณ์แห่งคดีเชื่อได้ว่า การกระทำละเมิดของจำเลยย่อมจะเป็นผล ให้โจทก์ได้รับความเสียหายทางจิตใจอย่างแน่นอน และตามคำเบิกความของนายแพทย์ ปราโมทย์ เขาวศิลป์ พยานโจทก์ซึ่งเป็นจิตแพทย์ผู้ตรวจอาการป่วยของโจทก์นั้น เป็นที่ น่าเชื่อถือได้ว่า โจทก์มีอาการป่วยทางจิตโดยมีอาการซึมเศร้า เพราะถูกกระทบกระเทือน ทางจิตใจ เมื่อคำนึงถึงสาเหตุที่โจทก์ถูกจำเลยใช้กำลังกายประทุษร้ายเพื่อกระทำอนาจาร โจทก์ซึ่งเป็นหญิงสาว โจทก์ย่อมได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจอย่างแน่นอน และ คำเบิกความของนายแพทย์ปราโมทย์ที่ว่า หากโจทก์ไม่ได้รับการรักษาทันทีแล้วโจทก์อาจ ฆ่าตัวตายได้นั้น ถือว่า เป็นความเห็นทางการแพทย์ หาใช่เป็นการคาดเดาตั้งที่จำเลยฎีกาไม่ ส่วนความเสียหายเกี่ยวกับชื่อเสียงและเกียรติยศนั้น แม้โจทก์จะมีได้นำคู่รักของโจทก์หรือ บุคคลอื่นมาเบิกความเป็นพยานก็ตาม แต่คดีก็ได้ความว่า หลังจากจำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ จนจำเลยถูกฟ้องถูกลงโทษทั้งทางอาญาและทางวินัยแล้ว โจทก์ก็ได้แต่งงานกับคนรักของโจทก์ และน่าเชื่อว่าเมื่อเกิดเหตุคดีนี้ขึ้นมาโจทก์จะต้องได้รับความเสียหายทางเกียรติยศและ ชื่อเสียง และมีผลกระทบโดยตรงต่อตำแหน่งหน้าที่การงานของโจทก์อย่างแน่นอน และ แม้โจทก์จะมีได้นำพยานบุคคลหรือเอกสารมาสืบประกอบว่าความเสียหายของโจทก์มีจำนวน แน่นนอนเท่าใดก็ตาม แต่ศาลก็มีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นให้จำเลย

ชดใช้แก่โจทก์ได้ พิพากษาให้จำเลยชดใช้ความเสียหายในส่วนความเสียหายทางด้านชื่อเสียงและเกียรติยศเป็นเงิน 75,000 บาท (คำพิพากษาฎีกาที่ 3782/2542)

ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย ดังต่อไปนี้ (1) คดีที่เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรมที่ดิน ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องและเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในเงินประจำตำแหน่ง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้เงินจำนวน 568,200 บาท เพื่อเยียวยาความเสียหายในเกียรติยศและชื่อเสียง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นศาลปกครองต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรม การที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้รับความพึงพอใจแต่ก็เป็นความพึงพอใจในเชิงรูปแบบ ถ้าหากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนนั้นส่งผลเสียหายต่อเกียรติยศและชื่อเสียงซึ่งเป็นความเสียหายทางจิตใจของผู้ฟ้องคดี การเยียวยาเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในเชิงรูปแบบย่อมไม่เพียงพอ สมควรกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาจิตใจของผู้ได้รับความเสียหายเป็นประการสำคัญ ซึ่งวิธีการเยียวยาจิตใจนั้น ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะเหมาะสมเท่ากับการให้ได้รับเงินค่าเสียหายที่จะจ่ายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายทางจิตใจเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีจนถึงเกษียณอายุราชการต่างๆ ที่เหลือระยะเวลารับราชการอีกเพียง 7 เดือน แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายถึงมูลเหตุที่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยข้าราชการที่รับผิดชอบก็ตามแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นย่อมเป็นที่รู้กันในหมู่ข้าราชการกรมที่ดินและข้าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยนโยบายของผู้บังคับบัญชาอันกระทบต่อจิตใจของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นความเสียหายทางจิตใจมิใช่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคิดเอาเอง ถึงแม้ว่าศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางจิตใจของผู้ฟ้องคดีให้กลับคืนมาเหมือนเดิม สมควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจมิได้มุ่งหมายให้จ่ายเงินชดเชยเป็นจำนวนมากจนสร้างความรำรวยหรือความพึงพอใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงแต่มุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีจากการที่ทางราชการให้การเยียวยาฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่าค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งกรณีนี้เห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 10,000 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 414/2553) (คดีนี้มีข้อสังเกตว่า ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้เพิกถอน

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ย้ายผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายในเกียรติยศ ชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดีให้กลับคืนมาเหมือนเดิม แต่ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย) และในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในข้อหา ร่วมกันบุกรุกเศษสถานในเวลากลางคืน จึงถูกผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย และได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา ต่อมาศาลอาญาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการได้สั่งฟ้องผู้ฟ้องคดี ตามข้อกล่าวหาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการสอบสวน วินัยใช้ระยะเวลา 1 ปี 8 เดือน เป็นการจงใจสอบสวนความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายด้านต่างๆ และเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง อนามัย จิตใจ ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นจำนวนเงิน 202,500 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบสวนทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีมีจำนวนเท่าใดนั้น เป็นไปตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด การที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอและติดตามผลการสอบสวน ย่อมสร้างความคับข้องใจและความทุกข์ใจให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นความเสียหายทางจิตใจ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคำสั่งกลับเข้ารับราชการแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนของกฎหมาย มิได้เป็นการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีมีคำขอในคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง อนามัย จิตใจ เสียประวัติในการรับราชการ เสียโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการโดยxorรวมมากับค่าเสียหายจากการไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนตำแหน่งเป็นเงิน 50,000 บาท โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจเป็นจำนวนเท่าใด แต่เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว ศาลเห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน 10,000 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 703/2555) และ (2) คดีที่เกิดความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ ได้แก่ คดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) ถมทะเลยื่นล้ำออกมาบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ อันเป็นการทำลายคุณค่าและความงดงามตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเลบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดินต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นสิทธิตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศาลชอบที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย หรือมูลค่าของทรัพย์สินและจิตใจของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่เสียหายนั้นได้ แม้ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จะได้โต้แย้งเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีดังกล่าวก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้าง ทั้งทางจิตใจและทางทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการดำเนินการ ฆมทะเลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งศาลชอบที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพย์สินหรือมูลค่าของทรัพย์สินและจิตใจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เสียหายนั้นได้ แต่โดยที่การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มิได้โต้แย้งและพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลว่าการทำลายคุณค่าและความงดงามตามธรรมชาติ ที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเลบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดินต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเลนั้น เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือไม่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งสมควรที่ศาลจะเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีตามฟ้องอย่างไร การโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวนี้ศาลจึงยังไม่อาจกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาตกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการชดใช้ค่าเสียหายหรือรับผิดชอบ ในความเสียหายจากการฆมทะเล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าใช้จ่าย และค่าเสียหายนั้น ย่อมต้องได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นจริง ซึ่งเจ้าของโครงการสมควรต้องพิจารณา ชดใช้ค่าเสียหาย ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินการป้องกันและเยียวยา ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครองที่ศาลไทย จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้ได้นั้น ผู้เสียหายต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทำ ละเมิดโดยตรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ซึ่งเป็นไป ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) นั้นเอง โดยศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนจากบทบัญญัติของประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนั้นเป็นหลัก และผู้เสียหายมีภาระ ในการพิสูจน์ความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะพิพากษากำหนด ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง ในแต่ละกรณี

ระยะแรกที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทั้งหมด ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายทางจิตใจให้แก่โจทก์นั้น ศาลฎีกาไม่ได้พิพากษาว่าเป็น “ความเสียหายทางจิตใจ” โดยตรง แต่เป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจในการพิพากษาโดยตีความว่าเป็นการเรียกร้องเอาค่าสินไหม ทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินตามมาตรา 446 ประกอบกับมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสื่อมเสียเสรีภาพ และความเสียหายทางด้านชื่อเสียงและเกียรติยศ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของโจทก์ผู้ ที่ได้รับความเสียหายทางจิตใจจากการกระทำละเมิด อันเป็นค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เกิด ความเสียหายแก่ (1) ร่างกายและอนามัย (2) เสรีภาพ และ (3) ชื่อเสียง โดยกำหนดค่าสินไหม ทดแทนตามพฤติการณ์แห่งการกระทำ

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว พบว่ามีบางคดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาโดยใช้คำว่า “ความเสียหายทางจิตใจ” และกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ (1) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง โดยศาลให้เหตุผลว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีปกครองต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรม เนื่องจากการมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการเยียวยาเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในเชิงรูปแบบย่อมไม่เพียงพอ การกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาจิตใจของผู้ได้รับความเสียหายเป็นประการสำคัญและไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะเหมาะสมเท่ากับการให้ผู้ได้รับความเสียหายทางจิตใจได้รับเงินค่าเสียหาย แต่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมิได้มุ่งหมายให้จ่ายเงินชดเชยเป็นจำนวนมากจนสร้างความรำรวย เพียงแต่มุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้สึที่ดีจากการที่ทางราชการให้การเยียวยาฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 414/2553) นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจเป็นจำนวนเท่าใด แต่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว พิพากษา กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 703/2555) (2) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ ซึ่งปรากฏในคดีที่มีการถมทะเลยื่นล้าออกมาบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งฟ้องว่าเป็นการทำลายคุณค่าและความงามตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้ในแนวตรงจากชายฝั่งทะเลบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะคุณค่าด้านทัศนียภาพและการลดลงของมูลค่าที่ดินต่อการพัฒนาเพื่อเป็นที่พักชายทะเล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสิทธิตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง²⁶⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ เป็นสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน จึงยอมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศาลชอบที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจของผู้ฟ้องคดีที่เสียหายนั้นได้ โดยถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้าง แต่ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งและพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือไม่ และสมควรที่ศาลจะเยียวยาความเสียหาย

²⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

ให้ผู้ฟ้องคดีตามฟ้องอย่างไร ศาลจึงยังไม่อาจกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลได้พิพากษาว่าเมื่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาตกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการชดใช้ค่าเสียหายหรือรับผิดชอบในความเสียหายจากการถมทะเล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายนั้น ย่อมต้องได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นจริง ซึ่งเจ้าของโครงการสมควรต้องพิจารณาชดใช้ค่าเสียหาย ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555) มีข้อสังเกตว่า คดีนี้เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554 เนื่องจากเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อนของเท็จจริง ซึ่งผลของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลจะส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ศาลปกครองจึงดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีแตกต่างไปจากคดีปกครองทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทางจิตใจได้²⁶⁷ อาจกล่าวได้ว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจในการพิพากษาว่าให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ โดยพิจารณาตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าวนั่นเอง

5.1.1.2 กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

บุคคลที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายและไม่มีสิทธิฟ้องคดีละเมิดทางปกครองนั้น เป็นบุคคลที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามข้อ 5.1.1.1 จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีละเมิดทางปกครองได้ นอกจากนี้แม้บุคคลที่อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษานั้น บางคดีศาลจะไม่พิพากษาให้มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองแต่อย่างใด

ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งได้แก่ ศาลฎีกาไม่ได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือเป็นความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วย

²⁶⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554

“ข้อ 2 ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในหมวด 2 กำหนดรายละเอียดของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พึงได้รับค่าทดแทนไว้แล้ว ค่าเสียหายทางจิตใจมิใช่ค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนพึงได้รับ จึงกำหนดค่าทดแทนที่เป็นค่าเสียหายทางจิตใจให้โจทก์ตามคำฟ้องไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 8375/2538) หรือที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพียงใด ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 2 เงินค่าทดแทน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับค่าเสียหายทางจิตใจไว้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายทางจิตใจ (คำพิพากษาฎีกาที่ 8378/2538) และคดีที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อที่โจทก์อ้างว่าโจทก์ได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับค่าเสียหายทางจิตใจไว้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายทางจิตใจในส่วนนี้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2107/2540)

สำหรับบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง แต่เป็นบุคคลใกล้ชิด หรือทายาทที่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจนเสียชีวิต หรือเข้าใจผิดว่ามีการเสียชีวิตนั้น พบว่าแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวก็ตาม แต่ศาลฎีกาจะไม่พิพากษาให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจแต่อย่างใด โดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเห็นได้จากคดีที่สามมีเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยที่ขับรถโดยประมาททำให้รถยนต์ของจำเลยที่ขับไปชนต้นไม้เป็นเหตุให้ภรรยาของโจทก์ที่นั่งในรถด้วยเสียชีวิต โจทก์จึงเรียกค่าเสียหายทางจิตใจจากการที่เกิดความว่าเหวเมื่อขาดภรรยาผู้เคยปฏิบัติให้ชีวิตของโจทก์มีความสุขจากจำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ในส่วนค่าเสียหายทางจิตใจที่โจทก์เกิดความว่าเหว เพราะสูญเสียภรรยาผู้เคยปฏิบัติให้ชีวิตของโจทก์มีความสุข ที่โจทก์ว่าโจทก์มีสิทธิเรียกร้องได้นั้น ได้มีฎีกาที่ 1742/2499 วินิจฉัยว่าค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องความทุกข์โศกเศร้าได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 789/2502) และในคดีที่บิดาเป็นโจทก์ฟ้องว่าพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยส่งข้อความโทรเลขผิดพลาดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โจทก์เข้าใจว่าบุตรสาวถึงแก่ความตาย เมื่อโจทก์ได้รับโทรเลขโจทก์ตกใจและเศร้าโศกเสียใจ ได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจมากถึงกับทำให้เจ็บป่วยเสียค่ารักษาพยาบาล สุขภาพจิตไม่เป็นปกติ อันเป็นความเสียหายทางด้านอนามัยอาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ โจทก์เรียกค่าเสียหายจำนวน 10,000 บาท ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อทราบข่าวร้าย และไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์เรียกค่าเสียหายในเรื่องนี้ได้ ความเศร้าโศกเสียใจของโจทก์เป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อทราบข่าวร้าย ฎีกาของโจทก์ฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 2816/2528)

ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว พบว่ามีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของตำรวจนายหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดี ขอให้ดำเนินการทางวินัย

กับสามีของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งโยกย้ายไปประจำสังกัด เนื่องจากสามีไปมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับหญิงอื่นซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา และให้การช่วยเหลือให้ที่พัก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษกักขังเป็นเวลา 30 วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษไล่ออก และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อับอาย และเสื่อมเสียชื่อเสียง ผู้ฟ้องคดีมีคำขอส่วนหนึ่งให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าความอับอายวันละ 1,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2553 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การกระทำของสามีของผู้ฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อจิตใจของผู้ฟ้องคดีและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความอับอายเสื่อมเสียชื่อเสียง แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษสามีของผู้ฟ้องคดีโดยกักขัง 30 วัน เป็นการเลือกใช้ดุลพินิจในการลงโทษสามีของผู้ฟ้องคดีแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การลงโทษดังกล่าวไม่เหมาะสม ควรลงโทษโดยการโยกย้ายหรือไล่ออกจากราชการก็เป็นเพียงความรู้สึกทางจิตใจ อีกทั้ง แม้หากผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งลงโทษอย่างใดก็ไม่มีความเกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เพราะการกระทำที่ไม่ถูกต้องทางศีลธรรมของสามีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายก็ยังคงมีอยู่ด้วยเหตุนี้โดยทางนิตินัยจึงไม่ถึงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 371/2556)

สำหรับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่พิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรืออิกนัยหนึ่งหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย ได้แก่ (1) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพนักงานอาจารย์ ได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยการทำสัญญาครั้งสุดท้ายไม่มีกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการจ้าง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกไปปฏิบัติงานและเป็นบุคลากรของศูนย์การศึกษาบึงกาฬ เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานครบกำหนดเวลาตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว และขอย้ายกลับภาควิชาภาษาต่างประเทศ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาสมัครเป็นอาจารย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอย้ายอีกครั้งหนึ่ง แต่ได้รับการปฏิเสธจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเพิ่มเติมวันละ 1,200 บาท ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานที่วิทยาเขตบึงกาฬ รวมทั้งต้องเสียสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ ขอศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายจากการเสียสิทธิในการรับเงินเพิ่มเติมวันละ 1,200 บาท และค่าเสียหายจากการเสียสุขภาพทางกายและจิตใจ 200,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของค่าเสียหายทางสุขภาพและจิตใจนั้น แม้จะเกิดขึ้นก็มีผลโดยตรงจากการดำเนินการตามสัญญาจ้าง ทั้งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ได้เป็นไปโดยมีอคติหรือมีเจตนาถ่วงอับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างตามฟ้อง คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า

เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 607/2555) (2) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องเป็นราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนิติกร 7 ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 13 ต่อมากรมสรรพากรได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานสรรพากรภาค 3 หลังจากนั้นได้มีแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภอภูดุกบก (เจ้าหน้าที่บริหารสรรพากร 7) จังหวัดสกลนคร โดยไม่ต้องเดินทางไปรับหน้าที่ใหม่ตามที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ให้อยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม และหลังจากที่ออกคำสั่งดังกล่าวได้เพียง 19 วัน สรรพากรภาค 3 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 13 อีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภอภูดุกบก จังหวัดสกลนคร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อเกียรติยศชื่อเสียง รู้สึกว่าถูกบีบบังคับทางจิตใจ จนไม่สามารถที่จะรับราชการอยู่ในกรมสรรพากรต่อไปจนถึงเกษียณอายุราชการที่เหลืออีก 13 ปีได้ โดยจะขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นต้นไป และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 7,000,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิดเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 326 ถึงมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงอยู่ในความหมายของคำว่า สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คดีนี้แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อความในคำสั่งดังกล่าว ก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหรือโฆษณาแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการของผู้ฟ้องคดี และไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด อีกทั้งในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม โดยไม่ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแต่อย่างใด การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนอีกต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547) และในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลฟ้องว่า นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ยกเลิกการประกวดราคาที่ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาอย่างถูกต้อง โดยเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่เป็นธรรมเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เนื่องจากการได้รับความกดดัน การดูถูกเหยียดหยาม การถูกปฏิเสธการขอพบทั้งที่เป็นฝ่ายได้รับการติดต่อให้มาพบ ถูกกั้นกั๊กเลือกปฏิบัติ และถูกหลบหน้าจากข้าราชการประจำ รวมทั้งการทำให้ฟ้องร้อง โดยขอค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นเงินจำนวน 100,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และวินิจฉัยในส่วนของค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมนั้นว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะคำนวณราคาให้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.201/2553) (3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ ได้แก่ สิทธิเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี(กรมส่งเสริมการเกษตร) ปฏิเสธการอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งก่อนลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาโดยตลอด แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีข้อสงสัยว่าเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริงหรือไม่ และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ค่าเสียหายจากความทุกข์ใจที่ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้ ค่าเสียหายแก่ชื่อเสียงและทางทำมาหาได้ รวมทั้งสิ้นจำนวน 57,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี และโดยที่บทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 446 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด โดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใดๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ ซึ่งกระทำได้สองประการ คือ การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา และการใช้ค่าเสียหาย ทั้งการที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิดก็เพื่อเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกกระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ได้ประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดสำหรับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความทุกข์ใจ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้นั้น ความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจาก

การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550) มีข้อสังเกตว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายที่เกิดจากความทุกข์ใจเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สิทธิเบิก ค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าว จำนวน 15,000 บาท) และคดีเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีถูกบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนด ค่าเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติให้กำหนดค่าทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวได้ เห็นได้จากคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ที่ดินสองแปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้างลักษณะบ้านทรงไทย และสิ่งปลูกสร้างลักษณะบ้าน ตึกชั้นเดียวซึ่งถูกเวนคืนทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า จำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวนี้ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม และผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายส่วนหนึ่ง เป็นค่าเสียหายทางด้านจิตใจในการที่จะได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีริมแม่น้ำเจ้าพระยา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหายรวมจำนวน 1,800,000 บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ว่าค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่ได้รับ ความเสียหายโดยตรงชัดเจนจากการเวนคืน ค่าเสียหายทางด้านจิตใจนั้น ยังถือมิได้ว่าเป็นความเสียหายโดยตรงจากการที่ ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ แต่เป็นเพียงผลกระทบทางอ้อมหรือความเสียหายทางจิตใจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติใด ให้ศาลกำหนดค่าทดแทนในลักษณะดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.86/2555) และคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและสามีมีความผูกพันในที่ดินที่ถูกเวนคืน หวังที่จะใช้ ชีวิตร่วมกันบนที่ดินผืนนี้จนวาระสุดท้ายของชีวิต การถูกบังคับเวนคืนและให้ออกจากที่ดิน ผืนนี้ไป ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและสามีได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจ ดังนั้น ต้องชดใช้ ความเสียหายส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการกำหนด ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หมวด 2 กำหนดรายละเอียดของค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พึงได้รับ ค่าทดแทนไว้แล้ว ค่าเสียหายทางจิตใจมิใช่ค่าทดแทนที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ ผู้ถูกเวนคืนพึงได้รับ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151/2556)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ศาลฎีกาจะไม่กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ ให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง แต่เป็นบุคคลใกล้ชิด หรือทายาท เช่น สามี หรือบิดาที่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิด จนเสียชีวิตหรือเข้าใจผิดว่ามีการเสียชีวิตนั้น ศาลฎีกาจะไม่พิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองจนถึงปัจจุบันนั้น พบว่ามีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่าโดยทางนิตินัยแล้ว ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภรรยาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษสามี เพราะไม่มีผลต่อการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องทางศีลธรรมของสามี และมีคดีที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา แต่ไม่ได้พิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรืออัยการหนึ่งหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย ได้แก่ (1) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย โดยเรียกค่าเสียหายทางสุขภาพจากการที่ไม่ได้รับการพิจารณาย้ายตามคำร้องขอของพนักงานอาจารย์ของมหาวิทยาลัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 607/2555) เห็นได้ว่าคดีนี้เป็นการอ้างตามสัญญาทางปกครองเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ข้าราชการ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ นิตินัยย่อมไม่เป็นตามสัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีที่เป็นข้าราชการอาจยื่นคำฟ้องเป็นกรณีละเมิดทางปกครองได้ และอาจนำคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า “ในส่วนของค่าเสียหายทางสุขภาพและจิตใจนั้นแม้จะเกิดขึ้นนั้น” มาเทียบเคียงได้ว่าหากเป็นละเมิดทางปกครองย่อมมีความเสียหายทางจิตใจเกิดขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม อำนาจการสั่งย้ายข้าราชการเป็นของฝ่ายปกครองโดยเป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร ซึ่งโดยปกติศาลปกครองจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากมีการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลย่อมไม่จำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจแต่อย่างใด (2) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง ในคดีที่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองไม่พิพากษาให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ โดยศาลพิเคราะห์ถึงข้อความในคำสั่งดังกล่าวว่ามีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณ หรือมีลักษณะเป็นการบีบบังคับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลเห็นว่าคดีนี้ไม่มีลักษณะดังกล่าวอันมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายจิตใจของผู้ฟ้องคดี การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547) และในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลฟ้องว่าได้รับความเสียหายทางจิตใจ เนื่องจากการยกเลิกการประกวดราคาที่ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาอย่างถูกต้อง คดีนี้แม้ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่า การยกเลิกการประกวดราคาเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในส่วนของค่าเสียหายทางจิตใจนั้นเป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะคำนวณราคาให้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 201/2553) รวมถึง (3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกปฏิเสธสิทธิในการได้รับอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีตัวตน และเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550) ซึ่งคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้รับ

ความเสียหายที่เกิดจากความทุกข์ใจ อันเป็นความเสียหายทางจิตใจแล้ว จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จำนวน 15,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันมีผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือว่าเป็นสิทธิอื่น ๆ นั้น ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติให้กำหนดค่าทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวได้ โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าค่าเสียหายทางด้านจิตเจ้านั้นยังถือมิได้ว่าเป็นความเสียหายโดยตรงจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ แต่เป็นเพียงผลกระทบทางอ้อมหรือความเสียหายทางจิตใจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 86/2555) ค่าเสียหายทางจิตใจมิใช่ค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนพึงได้รับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 151/2556) มีข้อสังเกตว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง แม้จะมีคำขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจมาด้วย และคดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง เนื่องจากการจำกัดสิทธิของบุคคล²⁶⁸ ในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นการกระทำโดยชอบ เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้²⁶⁹

²⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

²⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 41 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายแต่อย่างใด

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาความเป็นผู้เสียหายนั้น นอกจากต้องพิจารณาข้อเท็จจริงว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ในการพิพากษาคดีของศาลนั้น เห็นได้ว่า ศาลยังไม่กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง แม้จะเป็นบุคคลใกล้ชิด หรือทายาท เช่น สามี หรือบิดา ที่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจนเสียชีวิตหรือเข้าใจผิดว่าเสียชีวิต ในบางคดีศาลเห็นว่าความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน และเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด แต่ในบางคดีที่ศาลยอมรับว่ามีความเสียหายทางจิตใจเกิดขึ้นกับผู้เสียหายที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลจริง แต่ศาลไม่พิพากษาให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้

5.1.2 ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁷⁰ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย²⁷¹ และให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น การให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล²⁷² สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย²⁷³ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว²⁷⁴ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนชาวนั้น ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด แต่รัฐธรรมนูญนี้ให้ความคุ้มครองเท่าเทียมกันหรือเสมอกัน²⁷⁵ และบุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิกิริยาต่อ

²⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

²⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

²⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

²⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

...

²⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

²⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 5 ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

รัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือ ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ อีกทั้ง สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้โดยตรง ในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น หากเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีสิทธิ ได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว²⁷⁶ และ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงด้วย²⁷⁷ และบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นไม่อาจใช้บังคับมิได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ²⁷⁸ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาคและแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และ ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน²⁷⁹

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยมิได้มีความมุ่งหมาย อยู่แต่เพียงประกันความมั่นคงในนิติฐานะของราษฎร (Legal security) และสิทธิของราษฎร

²⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรงหากการใช้สิทธิ และเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิ และเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

²⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

...

²⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

²⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ...

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้อง อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

ในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equity of Treatment) เท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหมายที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคนในทุกกรณี (Individualization of Justice) อีกด้วย²⁸⁰ ดังนั้น การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล²⁸¹ สำหรับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมายการใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง²⁸² เมื่อปรากฏว่ามีบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ถูกระงับหรือละเมิดจากฝ่ายปกครอง เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งความเสียหายนั้นอาจมีได้ทั้งความเสียหายที่เป็นทรัพย์สินและความเสียหายทางจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายทางจิตใจนั้น ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าย่อมเกิดขึ้นได้ตามความเป็นจริงถึงแม้จะเป็นนามธรรมก็ตาม ดังนั้น โดยหลักแล้วบุคคลที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวย่อมสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลปกครองได้ อีกทั้ง สามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม หากเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว การใช้สิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางตรงกันข้ามกรณีที่ไม่มีการบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลจะใช้สิทธิดังกล่าวไม่ได้ ดังนั้น ความเสียหายทางจิตใจอันเกิดจากการละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้หรืออาจเรียกได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น บุคคลย่อมใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่มีเงื่อนไขว่าสามารถใช้สิทธิได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม มีปัญหาต้องพิจารณาว่าในการใช้สิทธิดังกล่าวควรทำอย่างไร เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวไว้ ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งคำว่า “รัฐ” ในที่นี้ หมายความว่า องค์กรของรัฐทุกองค์กรที่เป็นองค์ประกอบของรัฐ ซึ่งได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

²⁸⁰ Ernst K. Pakuscher, “The Use of Discretion in German Law”, The Chicago Law Review, 1976, p. 106. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน , (อัสสาเนา), หน้า 81.

²⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

²⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

องค์กรฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี และองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงด้วย จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการจึงอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการดำเนินการทางปกครองของฝ่ายปกครองว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้ว่าศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองได้ก็ตาม แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะควบคุมมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจหรืออำนาจหน้าที่อย่างอยุติธรรมและตามอำเภอใจ อันเป็นการข่มเหงประชาชนหรือราษฎรได้ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดทางปกครองศาลปกครองย่อมพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายได้ ซึ่งจะมีผลทำให้หลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นที่พึงสุดท้ายของผู้เสียหายในการที่จะได้มีโอกาสได้รับการคุ้มครองสิทธิและได้รับความเป็นธรรม

ปัจจุบันการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย ยังมีปัญหาทางด้านการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เห็นได้ว่า ศาลจะกำหนดสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง และเฉพาะบางกรณีเท่านั้น โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล ซึ่งได้แก่ความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายและอนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง และสิทธิอื่น ซึ่งปัจจุบันพบว่าสิทธิอื่นนั้นมีเพียงสิทธิที่เกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในการมองเห็นคุณค่าและความงามของธรรมชาติเท่านั้น โดยมีข้อสังเกตว่า จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาไม่ปรากฏว่าได้มีการพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรงซึ่งเป็นบุคคลใกล้ชิด หรือทายาทที่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจนเสียชีวิตแต่อย่างไร โดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในความเป็นจริงบุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความเสียหายทางจิตใจเพราะการสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รัก สำหรับศาลปกครองสูงสุดนั้นปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีกรณีดังกล่าวแต่อย่างไร ซึ่งในอนาคตอาจปรากฏกรณีที่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครองนำคดีลักษณะดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง และมีคำขอให้หน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจก็เป็นได้ จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าศาลปกครองจะคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีนี้ได้อย่างไร

5.1.3 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคดีละเมิดทางปกครอง หรือแม้แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิด ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น และศาลปกครองนำมาใช้โดยอนุโลมในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง

สำหรับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลปกครองนำมาใช้ในกรณีที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดทางปกครองกรณีความเสียหายทางจิตใจนั้น ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคดีว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยพิจารณาเทียบเคียงการกระทำละเมิดตามมาตรา 420²⁸³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำโดยผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต แกร่งกาย ออานามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หากศาลเห็นว่ากรกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดแล้ว ศาลอาจพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5²⁸⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลนำบทบัญญัติในมาตรา 446 วรรคหนึ่ง²⁸⁵ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับวินิจฉัยด้วยการตีความว่าความเสียหายทางจิตใจตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เช่น ค่าเสียหายค่าตกใจ และกระทบกระเทือนจิตใจ ค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสื่อมเสียเสรีภาพ เสื่อมเสียเกียรติยศ เสื่อมเสียชื่อเสียง ออานามัย ค่าเสียสุขภาพจิตเนื่องจากความเครียด ความคับข้องใจและความทุกข์ใจ

²⁸³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แกร่งกายก็ดี ออานามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

²⁸⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

²⁸⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 446 วรรคหนึ่ง ในกรณีทำให้เขาเสียหายแกร่งกายหรืออานามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

เป็นต้น นั้น เป็นการที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความที่เสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงิน และศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้ดุลพินิจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามบทบัญญัติของ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง²⁸⁶ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่าศาลปกครองได้มีการออกคำแนะนำของประธาน ศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งมีข้อกำหนดในข้อ 2 (2) (ก)²⁸⁷ ให้ศาลปกครองพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีแตกต่าง จากคดีปกครองทั่วไปว่าควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายของค่าเสียหาย ทางด้านจิตใจด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่าคำแนะนำดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมาย ในลำดับใด ซึ่งเห็นได้ว่า แม้คำแนะนำดังกล่าวจะไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายก็ตาม แต่ก็มี สถานะเป็นกฎ เนื่องจากออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543²⁸⁸ และได้มีการประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2554 และถือว่าเป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษา คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตุลาการศาลปกครอง ทำให้มีหลักประกันและความมั่นใจ ในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทางจิตใจในกรณี ที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นการคุ้มครองสิทธิ ของผู้เสียหายได้ แต่มีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดข้อ 2 (2) (ก) แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครอง สูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 นั้น เป็นเพียง การกำหนดให้เฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่ได้หมายความรวมถึงคดีปกครอง ทั่วไปแต่อย่างใด

²⁸⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 วรรคหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และ ความร้ายแรงแห่งละเมิด

²⁸⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554

“ข้อ 2 ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษ ในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปคำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึง ประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้รูปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสีย สมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่าย ในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

²⁸⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

“ข้อ 4 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามระเบียบนี้ กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

5.1.4 ปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสม

ในส่วนของค่าสินไหมทดแทนอันอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้น ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐและศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนได้จากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โดยพิจารณาจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏ และวินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดได้ ซึ่งเป็นการนำหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นส่วนใหญ่จึงเป็นการคืนทรัพย์สิน หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น และค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

สำหรับค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรืออีกนัยหนึ่งคือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐและศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการกล่าวอ้างของผู้เสียหาย ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม พิสูจน์ได้ยากและไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือถึงแม้ว่าอาจคำนวณเป็นเงินได้แต่เป็นเรื่องยากที่จะสามารถคำนวณจำนวนค่าสินไหมทดแทนได้ตรงตามความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจให้มีความเหมาะสมและถูกต้องตรงกับความเสียหายที่แท้จริงนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างยิ่งว่าควรกำหนดจำนวนเท่าใดจึงจะถูกต้องและมีความเหมาะสม เนื่องจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจมีลักษณะเป็นนามธรรมและขาดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามบทบัญญัติของมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในหมวด 2 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ กรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน โดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายโดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำ

สัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน หรือชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจากข้างต้น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน อันเป็นการแทนการชำระเงินก็ได้²⁸⁹ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า หากเกิดความเสียหายทางจิตใจซึ่งเป็นความเสียหายมิได้เกิดแก่เงินแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ผู้เสียหาย เนื่องจากระเบียบนี้กำหนดไว้ให้ดำเนินการชดใช้เป็นทรัพย์สิน ซึ่งแปลความได้ว่าความเสียหายมิได้เกิดแก่เงินตามระเบียบนี้หมายความว่าเฉพาะความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินเท่านั้นจึงเห็นได้ว่า หากผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางจิตใจจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจด้วยนั้นแม้หน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางจิตใจจริง แต่ก็ไม่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินก็ตาม เนื่องจากระเบียบนี้ไม่เปิดช่องให้กระทำได้นั่นเอง

นอกจากนี้ได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติในการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และผู้เสียหาย ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหายแล้วแต่กรณี ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอได้ดำเนินการตามขั้นตอนในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากเห็นว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณากำหนดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน แก่ร่างกายหรือชีวิตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต²⁹⁰

²⁸⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิมโดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

...

²⁹⁰ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 50,000 บาทต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของสถานพยาบาลมาแสดงเป็นหลักฐาน

(2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย

นั้น โดยสรุปมี 5 กรณี คือ 1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล 2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย 3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย 4) ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น และ 5) ค่าขาดไร้อุปการะ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน มีข้อสังเกตว่า ประการนี้ไม่มีกรณีค่าเสียหายทางจิตใจแต่อย่างใด แต่มีข้อกำหนดว่าสำหรับค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าจำนวนที่กล่าวมาข้างต้น หรือค่าสินไหมทดแทนกรณีอื่นอันพึงมีนอกเหนือจากประการนี้ ให้หน่วยงานของรัฐขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายกรณี²⁹¹ เห็นได้ว่า แม้ประการนี้จะเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐอาจขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายกรณี เพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากประการนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งระเบียบดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดเปิดช่องให้ทำได้ดังที่วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น ดังนั้น ประการฉบับนี้จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นแม่บทได้

ก. กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยต้องขาดประโยชน์การทำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาของผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

ข. กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาของผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัวแต่ไม่เกิน 2 เดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่าผู้เสียหายที่ต้องสูญเสียอวัยวะไปนั้นตกเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญของอวัยวะที่สูญเสียไป โดยให้พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้นทำให้เป็นอุปสรรคหรือเสียความสามารถในการทำงานหรือในการประกอบวิชาชีพหรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่าอวัยวะส่วนใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ให้เทียบเคียงกับกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ ให้จ่ายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(4) ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น ให้ชดใช้ตามที่จ่ายจริง ไม่เกิน 40,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

(5) ค่าขาดไร้อุปการะ ให้พิจารณาว่าทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายนั้นต้องเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจ่ายให้ทายาทคนละ 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

²⁹¹ ประการกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ข้อ 8 ค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดตามข้อ 3 และข้อ 4 หรือค่าสินไหมทดแทนกรณีอื่น อันพึงมีนอกเหนือจากประการนี้ ให้หน่วยงานของรัฐขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายกรณี

ปัจจุบันศาลปกครองได้ออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ซึ่งได้มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเสียหาย โดยกำหนดให้ศาลพึงพิจารณาว่านอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น²⁹² แต่อย่างไรก็ตาม คำแนะนำฉบับนี้ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสมไว้ในกฎหมาย กฎ หรือระเบียบใด

5.2 ความเป็นไปได้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของระบบกฎหมายไทยนั้น พบว่ามีความเป็นไปได้ในอันที่จะมีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครอง โดยมีเหตุผล 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ระบบกฎหมายไทยเริ่มมีการยอมรับให้มีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้แล้ว ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าเสียหายทางจิตใจ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554

²⁹² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554

ข้อ 9 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิคศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(2)...

จากการพิจารณากฎหมายและการออกแนวทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องทางด้านกฎหมายมหาชน เนื่องจากการตรากฎหมายและการออกแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีหลักการและเหตุผลไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ ผู้บริโภค คนพิการ และผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อกำหนดของแนวทางปฏิบัติใดในเรื่องดังกล่าวและมีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้บริโภค คนพิการ และผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ศาลปกครองไทยเริ่มยอมรับว่าในกรณีที่มีการกระทำละเมิดทางปกครองผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายทางจิตใจด้วย และการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายทางจิตใจ เช่น ค่าเสียหายค่าตกใจและกระทบกระเทือนจิตใจ ค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสื่อมเสียเสรีภาพเสื่อมเสียเกียรติยศเสื่อมเสียชื่อเสียง อนามัยค่าเสียสุขภาพจิตเนื่องจากความเครียดความคับข้องใจและความทุกข์ใจ เป็นต้น นั้น ปัจจุบันมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรืออัยการหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้แล้ว ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกคดีที่ศาลปกครองจะพิพากษาดังที่กล่าวมา แต่ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งการกระทำและความร้ายแรงแห่งละเมิดในแต่ละคดี ประกอบกับดุลพินิจของศาลเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน มีปัญหาที่พิจารณาได้ 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ และปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยมีพัฒนาการที่น้อยมาก ทั้งที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง รวมถึงเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ทำให้ประชาชนได้รับความรู้และมีแนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน มีการตื่นตัวในการรักษาสิทธิของตนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการที่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เริ่มยอมรับกรณีดังกล่าว โดยมีการตรากฎหมายและออกแนวทางปฏิบัติที่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายในคดีละเมิดทางแพ่ง ซึ่งเป็นผู้บริโภค คนพิการ และผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้ง จากแนวคำพิพากษาปรากฏว่าศาลปกครองไทยได้ยอมรับว่าในกรณีที่มีการกระทำละเมิดทางปกครองนั้น ผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายทางจิตใจด้วย นอกจากนี้ ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้มีการกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจที่เกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองด้วย โดยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ แต่ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปจากแนวคิดปรัชญาเสรีนิยม ซึ่งสามารถพบได้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 มาใช้ในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ และในส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ปัจจุบันได้มีการบัญญัติให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเลยทีเดียว

ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะมีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองได้ แต่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าการดำเนินการดังกล่าวจะใช้วิธีการใด และอย่างไร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนสามารถสรุปเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

6.1 บทสรุป

ปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ยอมรับว่าในคดีละเมิดทางปกครองนั้น ผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายทางจิตใจนอกเหนือไปจากความเสียหายทางด้านทรัพย์สินได้ โดยเห็นได้จากแนวคำพิพากษาของศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่ได้กำหนดความเสียหายทางจิตใจไว้ในคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนี้

(1) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เดิม การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึก หรือความเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลปกครองสูงสุดถือว่าไม่สามารถเยียวยาได้ เนื่องจากสาเหตุที่ว่าความเสียหายประเภทนี้ไม่อาจประเมินราคาเป็นตัวเงินได้ ต่อมาจนถึงปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายได้ ได้แก่ ความเสียหายเพราะเสียโฉม ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียง ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา ความเสียหายที่เกิดจากความทรमानเพราะการบาดเจ็บ ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ

โดยหลักศาลจะกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจโดยคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด แต่จะต้องไม่น้อยเกินไปไปกว่านั้น ซึ่งค่าสินไหมทดแทนจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง รวมถึงดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายเรียกร้องจากฝ่ายปกครองด้วย นอกจากนี้กรณีที่ฝ่ายปกครองมีเจตนาทุจริต ศาลยังกำหนดให้จ่ายดอกเบี้ยชดเชยให้เป็นพิเศษอีกด้วย และในทุกกรณีศาลจะถือว่าค่าสินไหมทดแทนตามที่คุณเสียหายเรียกร้องเป็นเพดานสูงสุดของการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ศาลเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองคำนวณให้ผู้เสียหายมีจำนวนสูงกว่าความเสียหายจริง ศาลจะลดจำนวนลงโดยอาศัยหลักในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เดิม การเยียวยาความเสียหายจากการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลยุติธรรมพิจารณากำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในการพิพากษาคดี

เกี่ยวกับละเมิดทางปกครอง โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในการพิพากษาคดีละเมิดทางแพ่ง โดยนำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 ประกอบกับมาตรา 826 ที่กำหนดให้ผู้ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีมาประกอบการพิจารณา โดยตีความคำว่า “อนามัย” ตามมาตรา 823 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน อย่างกว้างหรือขยายความให้หมายความรวมถึง “ความเสียหายทางจิตใจ” ด้วย เพื่อให้โจทก์ในคดีละเมิดมีเหตุในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจิตใจได้ และศาลมีอำนาจตีมูลค่าและคำนวณค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งได้แก่ ความเสียหายที่เกิดจากความทรमानเพราะการบาดเจ็บ ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหาย โดยได้จัดระบบการชดใช้ค่าเสียหายให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในมาตรา 253 (2) อันเป็นการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่การเรียกค่าเสียหายดังกล่าว โดยไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำละเมิดแบบใด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในทางเพศ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายทางนามธรรมก็ตาม โดยค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ กล่าวคือ (1) การชดเชยให้แก่ความเจ็บปวดและทรमानที่เกิดขึ้น (Ausgleichsfunktion) และ (2) การสร้างความพึงพอใจให้เกิดแก่ผู้เสียหาย (Genugtuungsfunktion)

โดยหลักศาลจะกำหนดความเสียหายอันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง หรือความเสียหายทางจิตใจ โดยคำนวณค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินให้เต็มจำนวนความเสียหายดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยนั้น ในระยะแรกที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทั้งหมดนั้น ศาลฎีกาจะไม่กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง แต่เป็นบุคคลใกล้ชิด หรือทายาท เช่น สามี หรือบิดาที่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจนเสียชีวิตหรือเข้าใจผิดว่ามีการเสียชีวิต โดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ศาลฎีกาได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ในบางคดีโดยไม่ได้พิพากษาว่าเป็น “ความเสียหายทางจิตใจ” แต่เป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจในการพิพากษาโดยตีความว่าเป็นการเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินตามมาตรา 446 ประกอบกับมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสื่อมเสียเสรีภาพและความเสียหายทางด้านชื่อเสียงและเกียรติยศ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ทางจิตใจจากการกระทำละเมิด อันเป็นค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย และอนามัย เสรีภาพ และชื่อเสียงโดยกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพฤติการณ์แห่งการกระทำ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว แม้ศาลปกครองสูงสุดจะยอมรับว่าความเสียหายทางจิตใจนั้นย่อมเกิดขึ้นได้จากการเสียหายทางร่างกายและอนามัย ความเสียหายแก่ชื่อเสียง แต่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่พิพากษาโดยกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะคำนวณราคาให้ได้ หรือความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน และเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น แต่มีบางคดีที่ได้พิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีและใช้คำว่า “ความเสียหายทางจิตใจ” โดยเป็นการอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี ที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ ความเสียหายแก่ชื่อเสียง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นโดยตรงจากการกระทำละเมิดนั้น นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นค่าเสียหายทางจิตใจเป็นจำนวนเท่าใด แต่ศาลปกครองสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้วพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังเห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายแก่สิทธิอื่นในคดีที่มีการถมทะเลยื่นล้าออกมาบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการทำลายคุณค่าและความงดงามตามธรรมชาติที่เคยมองเห็นได้นั้นได้รับความเสียหายทางจิตใจ โดยถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม คดีนี้เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยมีข้อกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทางจิตใจได้ อาจกล่าวได้ว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจในการพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ โดยพิจารณาประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าว

โดยหลักศาลปกครองจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายโดยใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดให้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเป็นเงินจำนวนน้อยกว่าจำนวนค่าเสียหายที่มีค่าขอมมาในคดี เนื่องจากพิสูจน์ความเสียหายได้ยาก และศาลให้เหตุผลในบางคดีว่าเป็นเพียงแต่มุ่งหมายเพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีจากการที่ทางราชการให้การเยียวยาฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดี จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้ในลักษณะเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าประเทศไทยมีปัญหา ได้แก่

- (1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหาย

การพิจารณาว่าอย่างไรจึงถือว่าเป็นผู้เสียหายนั้นยังเป็นปัญหาอยู่ เนื่องจากต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลปกครองยังต้องใช้ดุลพินิจประกอบการพิจารณาด้วยว่าผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น โดยทางนิตินัยแล้วถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ กล่าวคือ เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือไม่ ซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างแคบ ยกเว้นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าแม้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้างก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ และแม้ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด เช่น กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครองที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้

ในขณะที่ผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล (capacité d'estimer justice) โดยศาลได้พิจารณาวินิจฉัยอย่างค่อนข้างเปิดกว้างต่อการให้สิทธิฟ้องคดี ซึ่งส่วนได้เสียที่ถูกยกขึ้นมานั้นนอกเหนือจากส่วนได้เสียทางทรัพย์สินหรือเกิดแก่สถานะแล้ว อาจเป็นส่วนได้เสียทางจิตใจก็ได้ และแม้จะเป็นส่วนได้เสียส่วนตัว แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะแต่เพียงผู้เดียว แต่อาจเป็นส่วนได้เสียในกิจการทางมหาชนก็ได้ แต่ส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างจะต้องมีความสำคัญพอ หรือเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องปกป้อง กฎเกณฑ์นี้ใช้ได้แม้กับสมาคมที่ไม่เปิดเผยต่าง ๆ ที่ไม่มีแม้แต่ความเป็นนิติบุคคล ศาลก็ยอมรับฟ้อง แม้แต่ในกรณีที่มาตรการนั้นก่อผลเสียหายแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็มีลักษณะส่วนตัวรวมอยู่ด้วย

เห็นได้ว่าในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยนั้น ศาลปกครองยังไม่เปิดกว้างให้ผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้างฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจได้เช่นเดียวกับศาลปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสแต่อย่างใด ยกเว้นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งศาลปกครองไทยเห็นว่าแม้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้างก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องได้

(2) ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

ปัจจุบันการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองยังมีปัญหาทางด้านการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เนื่องจากศาลปกครองจะกำหนดให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีและดุลพินิจของศาล และกำหนดให้เฉพาะบางกรณีเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายและอนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง และสิทธิอื่น ซึ่งปัจจุบันพบว่าสิทธิอื่นนั้นมีเพียงสิทธิที่เกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในการมองเห็นคุณค่าและความงามของธรรมชาติเท่านั้น และยังไม่ปรากฏว่าศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ

ให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง แม้จะเป็นบุคคลใกล้ชิดหรือญาติ เช่น สามี หรือบิดาที่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจนเสียชีวิต ซึ่งในความเป็นจริงแล้วบุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความเสียหายทางจิตใจ เพราะความทุกข์ใจหรือเพราะการสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รัก โดยในบางคดีศาลปกครองเห็นว่าความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน และเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแต่อย่างใด แต่มีบางคดีที่ศาลยอมรับว่ามีความเสียหายทางจิตใจเกิดขึ้นกับผู้เสียหายที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลจริง แต่ศาลไม่พิพากษาให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อได้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว พบว่าศาลปกครองได้โดยกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดโดยตรง ปัจจุบันศาลปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหาย ได้แก่ ความเสียหายจากการเสียโฉม ความเสียหายที่กระทบต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียง ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา ความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ ความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ และที่มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายนั้น ได้แก่ ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ ซึ่งศาลปกครองยอมรับว่าฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจกำหนด “pretium doloris” (le prix de la douleur – ราคาของความเจ็บปวด) ได้ ซึ่งเป็นความทรمانจากการบาดเจ็บทางร่างกายที่มีลักษณะ “ผิดปกติ” ความทรمانทางร่างกายทุกประเภท รวมถึงความเจ็บปวดและทุกข์ทรمانก่อนถึงแก่ความตาย และยอมรับอย่างชัดเจนว่าศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทุกข์ทรمانทางกายได้ แม้ผู้เสียหายจะไม่มีสติสัมปชัญญะหรือรับรู้ถึงความเจ็บปวดใด ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีสถานะสมองตายด้วย เนื่องจากเห็นว่าขาดไปซึ่งการใช้ชีวิตอย่างปกติ (Le préjudice d'agrément) ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างได้ว่าผู้เสียหายไม่มีความรู้สึกรับรู้ปราศจากสัมปชัญญะ (en raison de son état d'inconscience) มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธค่าเสียหายดังกล่าว แต่อาจไม่สามารถที่จะใช้หลักนี้ได้ทุกคดี เนื่องจากศาลต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญด้วย นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลใกล้ชิดผู้ที่ถูกกระทำละเมิดจนถึงแก่ความตายซึ่งได้รับความเสียหายจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิดด้วย ได้แก่ บิดา มารดา และพี่น้องของผู้ที่ถูกกระทำละเมิดดังกล่าว

สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ได้ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครอง โดยปัจจุบันศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษา กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) ให้แก่ผู้เสียหายได้ตามมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งได้แก่ ความเสียหายที่เกิดจากความทรمانเพราะการบาดเจ็บ

ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิด ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ และความเสียหายที่กระทบต่อเสรีภาพ โดยไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำละเมิดแบบใด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในทางเพศ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายทางนามธรรมก็ตาม ดังนั้น จึงหมายความรวมถึงความสูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง และสิทธิอื่น ๆ ด้วย โดยค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ กล่าวคือ (1) การชดเชยให้แก่ความเจ็บปวดและทรมานที่เกิดขึ้น (Ausgleichsfunktion) และ (2) การสร้างความพึงพอใจให้เกิดแก่ผู้เสียหาย (Genugtuungsfunktion) จึงเป็นความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมาย สำหรับผู้ที่ได้รับความเจ็บปวดและทุกข์ทรมานก่อนถึงแก่ความตายนั้น ศาลยุติธรรมได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่บุคคลดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ญาติหรือบุคคลใกล้ชิดผู้ที่ถูกกระทำละเมิดจนถึงแก่ความตาย ซึ่งได้รับความเสียหายจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิดด้วย ได้แก่ บิดา และบุตรของผู้ที่ถูกกระทำละเมิดดังกล่าว

เห็นได้ว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วนั้น การพิพากษาโดยกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายของศาลปกครองในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ถูกกระทำละเมิดได้รับความทุกข์ทรมานทางกาย หรือกรณีที่ถูกกระทำละเมิดได้รับบาดเจ็บแต่ไม่มีสติสัมปชัญญะหรือรับรู้ถึงความเจ็บปวดใด ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีสถานะสมองตาย กรณีความเจ็บปวดและทุกข์ทรมานก่อนถึงแก่ความตาย ความเสียหายจากการเสียโฉม ความเสียหายที่กระทบต่อความเชื่อทางศาสนา ความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพ ความเสียหายต่อเอกสิทธิ์ในทางเพศ ความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิดของญาติหรือบุคคลใกล้ชิดผู้ที่ถูกกระทำละเมิด ได้แก่ บิดา มารดา บุตร สามี ภรรยา หรือพี่น้องของบุคคลดังกล่าว หรือสิทธิอื่น ๆ นอกเหนือจากสิทธิที่เกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในการมองเห็นคุณค่าและความงามของธรรมชาติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่าการที่ศาลปกครองของประเทศไทยพิพากษายังไม่ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ยังไม่มีบุคคลดังกล่าวมาฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง หรือการฟ้องคดีเช่นนี้ไม่ได้มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจในกรณีดังกล่าวมาด้วย ทำให้ศาลปกครองไม่อาจพิพากษาเกินคำขอได้ จึงยังไม่ปรากฏว่าได้มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นและในด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา

(3) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ

ปัจจุบันกฎหมายหลักที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองได้ ดังนั้นในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าว ศาลปกครองจึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิด ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นมาใช้โดยอนุโลม อย่างไรก็ตามได้มีการออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งมีการกำหนดไว้ในข้อ 2 (2) (ก) ให้ศาลปกครองพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปว่า ควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายของค่าเสียหายทางด้านจิตใจด้วย แต่เห็นได้ว่าเป็นเพียงการกำหนดให้เฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่ได้หมายความรวมถึงคดีละเมิดทางปกครองแต่อย่างใด

เมื่อได้พิจารณาในเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่ายังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ศาลปกครองจึงนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับละเมิดของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาใช้ประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นมาใช้โดยอนุโลม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองได้อาศัยหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองเป็นผู้สร้างขึ้นเองในการพิพากษาให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายได้ แม้จะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ก็ตาม

ในขณะที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหายในปี ค.ศ. 2002 โดยได้จัดระบบการชดใช้ค่าเสียหาย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวด หรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจไว้ในมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน อันเป็นการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นแก่การเรียกค่าเสียหายดังกล่าว โดยไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำละเมิดแบบใด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ เสรีภาพ หรือเอกสิทธิ์ในทางเพศ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายทางนามธรรมก็ตาม ทำให้เกิดเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว

จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

(4) ปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสม

สำหรับค่าสินไหมทดแทนอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้หรืออีกนัยหนึ่งคือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐและศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหม

ทดแทนดังกล่าวเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการกล่าวอ้างของผู้เสียหาย ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม พิสูจน์ได้ยากและไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือถึงแม้ว่าอาจคำนวณเป็นเงินได้ แต่เป็นเรื่องยากที่จะสามารถคำนวณจำนวนค่าสินไหมทดแทนได้ตรงตามความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และขาดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามบทบัญญัติของมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จากการศึกษาพบว่า มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในหมวด 2 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับกรณีที่เป็นความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน ซึ่งให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็ตาม แต่เป็นกรณีที่ให้ชดเชยซ่อมแซม หรือบูรณะทรัพย์สินเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมความเสียหายทางจิตใจ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจชดเชยค่าสินไหมกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหายได้ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติในการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ก็ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีค่าเสียหายทางจิตใจเช่นเดียวกัน อีกทั้ง คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเสียหาย แต่อย่างไรก็ตาม แต่คำแนะนำฉบับนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสมอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง²⁹³ ได้วางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรฝ่ายบริหาร และศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ

²⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 3 วรรคสอง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

หน่วยงานของรัฐว่าต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ประกอบกับมาตรา 4²⁹⁴ ได้วางหลักว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐจึงต้องคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลัก ความยุติธรรมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง จากปัญหาที่พบดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และเป็นไปตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐ อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลได้มีคำพิพากษากำหนดให้รัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายทางจิตใจ อันเนื่องมาจากความเสียหายด้านต่างๆ มากกว่าประเทศไทย โดยศาลใช้วิธีการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป และอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ตามลำดับ นอกจากนี้ ได้มีการพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจแก่บุคคลใกล้ชิดกับผู้ที่ถูกทำละเมิดจนเสียชีวิต เช่น บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร เป็นต้น ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการอำนวยความสะดวกให้เป็นธรรมให้แก่ประชาชน

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจ และปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจอย่างเหมาะสมนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจมีความสอดคล้องกับความเป็นจริง ความเสมอภาค เป็นธรรม และเป็นไปตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐ อันจะก่อให้เกิดความเสมอภาคและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายมากขึ้น โดยอาจดำเนินการได้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก ฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจะมีผลให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐสามารถนำหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมาพิจารณา

²⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้เสียหายที่ยื่นคำขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลให้ลดปริมาณคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ส่วนหนึ่งในกรณีที่ผู้เสียหายพอใจค่าสินไหมทดแทนตามคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่หากผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวและนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองย่อมดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษา กำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1.1) ควรบัญญัติคำนิยามเพิ่มเติมในมาตรา 3 ว่า “ความเสียหายทางจิตใจ” หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้า โศกเสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายทางจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน”

(1.2) ควรเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) จากเดิมที่บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1)...

(2)...

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

เป็น “(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ กรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ให้มีอำนาจในการวินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดได้”

(2) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ควรเพิ่มข้อกำหนดในหมวดที่ 2 การแสวงหาข้อเท็จจริง ส่วนที่ 2 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ข้อ 50 วรรคสาม ว่า “กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยาน

หลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น”

(3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(3.1) ควรบัญญัติคำนิยามเพิ่มเติมในมาตรา 4 ว่า “ละเมิดทางปกครอง” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเสียหายทางจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด”

(3.2) ควรบัญญัติคำนิยามเพิ่มเติมในมาตรา 4 ว่า “ความเสียหายทางจิตใจ” หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศก เสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายทางจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน”

(3.3) ควรบัญญัติมาตราเพิ่มเติม โดยมีบทบัญญัติว่า “มาตรา... คำสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดทางปกครองให้นำบทบัญญัติลักษณะ 5 ว่าด้วยละเมิด แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน กรณีที่ผู้ถูกกระทำละเมิดถึงแก่ความตาย สามเณร ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นถือเป็นผู้เสียหายและชอบที่จะได้รับคำสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายทางจิตใจ”

(4) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ควรเพิ่มข้อกำหนดว่า “ข้อ 39 กรณีที่เกิดความเสียหายทางจิตใจแก่ผู้เสียหาย ให้ใช้เป็นเงิน”

(5) แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชยคำสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2554

(5.1) ควรเพิ่มข้อความในข้อ 3 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่กำหนดว่า “คำสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น...” เป็น “คำสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่เงิน หรือเป็นความเสียหายทางจิตใจให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น...”

(5.2) ควรเพิ่มข้อกำหนดในข้อ 4 ว่า “(6) ค่าเสียหายทางจิตใจ ในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้กำหนดตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

แนวทางที่สอง ตุลาการศาลปกครองสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง

ศาลปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐซึ่งกระทำการแทนโดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครอง

อีกนัยคือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเรียกรวมกัน คือ ฝ่ายปกครอง ว่ากระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งในการตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรืออีกนัยหนึ่งคือ คดีละเมิดทางปกครอง อันถือเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจถือได้ว่าศาลปกครองได้ให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนได้อย่างเต็มที่ในทุกกรณี เนื่องจากบางกรณีมีข้อขัดข้องในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้ในการวินิจฉัยและตัดสินข้อพิพาทแห่งคดีนั้น และปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วิถีชีวิตของประชาชนในประเทศไทย ประกอบกับอิทธิพลของความหลากหลายทางวัฒนธรรมของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการของกฎหมาย เช่น การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่สามารถใช้บังคับได้หรือใช้บังคับได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ของความเปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวนั้น เพื่อให้มีความทันสมัย สอดคล้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน อันจะส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่คู่กรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือคดีพิพาทระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม การปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และมีขั้นตอน รวมถึงข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ จึงทำให้ประชาชนที่อยู่ในบังคับของกฎหมายนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าที่ควร ดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น แม้กรณีที่มีปัญหาขัดข้องของกฎหมายดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการแก้ไข ปรับปรุง หรือใช้ระยะเวลาในการแก้ไข ปรับปรุงก็ตาม แต่ก็มีใช้เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการที่ให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของคู่กรณีในคดีพิพาทแต่อย่างใดไม่

กรณีที่มีปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้กำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองเป็นบุคคลสำคัญที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นการอุดช่องว่างดังกล่าวและเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้โดยการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปจากการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ ซึ่งกรณีค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองดังกล่าว สามารถนำวิธีการตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองสามารถตัดสินคดีโดยอาศัยการพิจารณาจากเจตนารมณ์ในบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ

หลายฉบับรวมกันได้ อีกนัยหนึ่งคือ การค้นหาตรรกะของบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมเป็นสำคัญ และทำการสกัดหลักกฎหมายนั้นนำมาปรับใช้ในแต่ละคดี โดยอธิบายสนับสนุนในการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปนั้น เพื่อวินิจฉัยคดีให้เป็นที่ยุติ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทของตุลาการศาลปกครองนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน สำหรับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ตุลาการศาลปกครองสามารถสร้างหลักกฎหมายทั่วไปได้ด้วยการเขียนคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการพิพาทหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยใช้ตรรกะทางด้านกฎหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐหรือนิติธรรมเป็นพื้นฐาน ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทางด้านกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องละเมิดตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการทางกฎหมายมหาชน โดยกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด กรณีดังกล่าวถือเป็นการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป และย่อมมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปที่มีความเป็นมาตรฐานและสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่แม้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายทางจิตใจไว้โดยเฉพาะ แต่ตุลาการศาลปกครองได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปจากแนวคิดปรัชญาเสรีนิยม ซึ่งสามารถพบได้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 มาใช้ในการพิพากษาคดีให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีละเมิดทางปกครองได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งก่อนปี ค.ศ. 2002 ที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหายโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจ โดยบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 253 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันนั้น เดิม ศาลยุติธรรมพิพากษาเยียวยาความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครองโดยพิจารณา กำหนดจากหลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในการพิพากษาคดีละเมิดทางแพ่ง ด้วยการนำมาตรา 823 ประกอบกับมาตรา 826 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ที่กำหนดให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นในลักษณะที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี โดยตีความคำว่า “อนามัย” ตามมาตรา 823 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

อย่างกว้างให้หมายความรวมถึง “ความเสียหายทางจิตใจ” เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใช้หลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การที่ตุลาการศาลปกครองสร้างหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวยังเป็นการทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ง่าย และก่อให้เกิดความเป็นธรรมเป็นไปตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐ อันเป็นการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายได้มากยิ่งขึ้น



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

รายการอ้างอิง

- Basil S. Markesinis and Hannes Unberath. *The German Law of Torts. A Comparative Treatise, Two* (4).
- BRYAN A. GARNER. (Ed.) (1999) *Black's Law Dictionary*. The United States of America: West Publishing co.
- Christian Von Bar. *The Common European Law of Torts. Two* (1).
- Duncan Fairgrieve. *State Liability in Tort*.
- De Cupis A., & I Danno. (1979). *Teoria Generale della Responsabilit  Civile* (Vol. secondo). Milano: Giuffrè.
- The German Civil Code. (2556). 13 กันยายน 2556 http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p0748
- Michel FROMONT. (2556). *Les droits de la personnalité dans la jurisprudence administrative*. 4 พฤษภาคม 2556 <http://www.zaoerv.de>
- MOMAS Jérôme. (2556). *Le dernier avatar de la prise en charge du pretium doloris et du préjudice d'agrément par les juges administratifs : sa reconnaissance pour les victimes en état végétatif*. 4 พฤษภาคม 2556 http://www.scienc_direct.com
- Palandt. (2002). *Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch, 62. Auflage, München*.
- Ponzanelli G., & voce. *Pena Privata in Enciclopedia Giuridica Istituto delle Enciclopedia Italianafondata de Giovanni Treccani*.
- R fner. (1991). *Basic Elements of German Law on State Liability In: Bell & Bradley, Governmental Liability: A Comparative Study*.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงการคลัง. (2553). *เรียกชดใช้ค่าเสียหาย 223 ล้านบาท จากเจ้าหน้าที่*. 5 ธันวาคม 2556 <http://www.thaipr.net/general/134256>
- กระทรวงการคลัง. (2556). *ภาพรวมกระทรวงการคลัง*. 22 พฤศจิกายน 2556 http://www.mof.go.th/home/overall_1.html
- ขุนสมาหารหิตะคดี (โป๊ โปรรุคปต์). (2549). *พจนานุกรมกฎหมาย บรรจุกำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาล สำหรับความสะดวกในผู้ใคร่ศึกษาและผู้ต้องการทราบ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คัมภีร์ แก้วเจริญ. *ค่าเสียหายในคดีละเมิด วารสารกฎหมาย, ปีที่ 7 (ฉบับที่ 3)*.
- เจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). *การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เอกสารในการสัมมนาตุลาการ*

- ศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 เรื่อง การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3). สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร.
- ฉันทิกา กุลธำรงค์. (2551). ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย ฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ซอง – ปีแอร์ เตรง. (2549). เนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 6 (ฉบับที่ 1).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ... ที่จัดทำโดยสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). ศาลปกครองกับการสร้างหลักกฎหมายปกครอง เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ 2. สำนักงาน ศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นิพนธ์ สะกิมี่. เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและ ประเทศไทย เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กิจกรรมการพัฒนาระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร.
- บุบผา อัครพิมาน. (2556). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส 1 เมษายน 2556 www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf
- ประยูร กันไพเราะ. (2554). ความรับผิดทางละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดกับผู้ได้รับความเสียหายลำดับสอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2556). เจื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 16 วันที่ 29 กรกฎาคม 2556 สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. (2556). บันทึกเรื่อง การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจ 20 พฤษภาคม 2556 <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1849>
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2556). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส 1 เมษายน 2556 http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/v20080404_1.pdf

- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: ศิริบรรจุกัณฑ์ สเตชันนารี.
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht). รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ สำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2556). หลักการรับประกันความคุ้มครองเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามมาตรา 19 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Garantie des Wesensgehalts). 9 ธันวาคม 2556 http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/190352_01.pdf
- ยงยุทธ อนุกุล. (2556). คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 1 เมษายน 2556 http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/06_translation/j20080404_3.pdf
- รักไท เทพปัญญา. (2551). ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). รายงานวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2548). การกระทำของฝ่ายปกครอง. เอกสารประกอบการบรรยายวิชา 565 การกระทำทางปกครองและความรับผิดของฝ่ายปกครอง โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 7. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- วารีนานาสกุล. (2544). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้. กรุงเทพมหานคร: วิบูลย์กิจการพิมพ์.
- ศันนัทกร (จำปี) โสทธิพันธ์. (2553). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ศักดิ์ สอนองชาติ. (2544). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- ศุภนิติย์ สุขม. (2546). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- สำนักงานศาลปกครอง. สรุปผลการสัมมนาเรื่อง ตอบโจทย์ ร่าง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. วันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 เวลา 13.15 –16.30 นาฬิกา ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร.

- สำนักงานศาลปกครอง. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด.
กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและวิชาการ.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547). รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: cursภา
ลาดพร้าว.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2552). หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). โครงการประชุมทางวิชาการ เรื่อง หลักการสำคัญของกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมและมาตรการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส.
- สุเทพ ลุนห้ำ. (2548). การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก.
(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ - นามสกุล ณิชวีภา บำรุงทรัพย์
วุฒิการศึกษา ศิปศาสตรบัณฑิต (การบริหารธุรกิจ) (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง)
 นิติศาสตรบัณฑิต
 ประกาศนียบัตรบัณฑิตวิชาชีพครู
 ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน
อาชีพ รับราชการ
เดิม ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสรรพากรชำนาญการ กรมสรรพากร
ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY