

“รับผิดโดยปราศจากความผิด” : ทำโดยชอบ แต่ต้องชดใช้ !

ความรับผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปไม่ได้ทั้งความรับผิดตามสัญญาและความรับผิดทางละเมิด นอกจากนั้น ยังมีความรับผิดอย่างอื่นที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดที่เรียกกันว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” ความสำคัญในการพิจารณาว่าความรับผิดของรัฐที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความรับผิดจากการกระทำละเมิดหรือเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดส่งผลต่อการใช้สิทธิไล่เบี่ย ทั้งนี้เพราะหากเป็นความรับผิดทางละเมิด เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะไล่เบี่ยผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด รัฐจะเป็นฝ่ายรับผิดในเรื่องของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีการไล่เบี่ย

“ความรับผิดทางละเมิด” กับ “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” มีความแตกต่างกันอย่างไร ? จึงเป็นคำถามที่น่าสนใจทีเดียว เพราะไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ก็ล้วนอาจเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองต่าง ๆ ของรัฐได้

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดกับความรับผิดทางละเมิดนั้น มีความแตกต่างกันตรงที่... “ความรับผิดทางละเมิด” ศาลปกครองพิจารณาตามองค์ประกอบมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายและทำให้เขาได้รับความเสียหายฯ หากแต่ “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” นั้น แม้เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเช่นกัน แต่ทว่าการกระทำที่ว่านั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้โดยชอบ

ดังนั้น อาจสรุปความแตกต่างระหว่างความรับผิดทั้งสองประเภทดังกล่าวได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดจะเกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดจะเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความรับผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งสองประเภทดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ตาม

เช่นในคดีพิพาทที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปนี้เป็นกรณีที่มีประเด็นปัญหาในการพิจารณาความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ว่า เป็นความรับผิดประเภทใด ?

ในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการตามแผนการใช้อากาศยานเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้นำเฮลิคอปเตอร์บินสำรวจป่าไม้และป่าชายเลน ระหว่างการบินสำรวจได้เกิดเหตุขัดข้องขึ้นกะทันหัน เครื่องยนต์ดับทันทีโดยไม่มีสิ่งบอกเหตุหรือไฟแจ้งเตือนใด ๆ นักบินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการลงฉุกเฉินแต่เครื่องได้ตกลงอย่างรวดเร็วและกระแทกพื้นอย่างแรง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัส ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการรักษาพยาบาลในส่วนที่เบิกไม่ได้ การไม่สามารถประกอบการงาน และค่าเดินทางไปพบแพทย์ เนื่องจากเห็นว่ากรณีที่เครื่องยนต์ขัดข้องเกิดจากการซ่อมครั้งล่าสุดที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเครื่องไปตรวจซ่อมกับบริษัทในประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ส่งไปตรวจซ่อมกับบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตเพราะค่าซ่อมสูงกว่า เมื่อยังไม่ได้รับการชดใช้ความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? เพียงใด ?

ศาลได้พิจารณารายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนฯ เพื่อหาสาเหตุที่เฮลิคอปเตอร์ตก พบว่ามีได้เกิดจากความงใจหรือประมาทเลินเล่อของนักบิน แต่เกิดจากเครื่องยนต์ดับโดยไม่ทราบสาเหตุ และจากการส่งเครื่องบินดังกล่าวไปตรวจพิสูจน์วิเคราะห์หาสาเหตุในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าสาเหตุที่เครื่องยนต์ดับเกิดจากการ**แตกหักของอะไหล่ภายใน**ที่เกิดการล้าตัวและเสื่อมคุณภาพซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอก โดยบริษัทที่รับจ้างซ่อมในประเทศสิงคโปร์ได้จัดซื้ออะไหล่ดังกล่าวซึ่งเป็นอะไหล่ใหม่และเป็นของแท้มาจากบริษัท A ฉะนั้น สาเหตุที่เครื่องยนต์ดับจึงเกิดจากอะไหล่ที่มีคุณภาพไม่ดี ทำให้เครื่องยนต์ขัดข้องทั้งที่ยังไม่ครบจำนวนชั่วโมงการใช้งานตามที่กำหนดในสัญญาจ้างซ่อมซึ่งบริษัท A ผู้ผลิตอะไหล่ได้ยินยอมชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมาได้มีการประนีประนอมเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัทที่รับจ้างซ่อมและบริษัท A ผู้ผลิตอะไหล่ เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้

สำหรับเครื่องบินลำพิพาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยส่งซ่อมมาแล้วทั้งหมด 5 ครั้ง โดย 3 ครั้งแรกได้ส่งซ่อมในประเทศไทย ส่วนครั้งที่ 4 และครั้งล่าสุดก่อนเกิดเหตุได้ส่งซ่อมกับบริษัทในประเทศสิงคโปร์ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเครื่องบินไปตรวจซ่อมกับบริษัทในประเทศสิงคโปร์จึงไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม... ศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในการดำเนินการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำความผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำความผิดก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวเรียกว่า **“ความรับผิดโดยปราศจากความผิด”** ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 89/2560)

จะเห็นได้ว่า... คดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุก่อนว่ามีการกระทำละเมิดของฝ่ายใดหรือไม่ เมื่อพบว่าอุบัติเหตุไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องของฝ่ายใดเลย จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายไม่ได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐตามหน้าที่ที่ได้มอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายแม้จะปราศจากความผิดก็ตาม

คดีนี้จึงถือว่า... ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ๆ ที่แม้จะไม่ได้มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิด แต่**หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้** เพราะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

พบกันใหม่ในโอกาสหน้าค่ะ